Finanzkontrolle im Kanton Bern

Inauguraldissertation
zur Erlangung der Würde eines Doctor iuris
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen
Fakultät der Universität Bern,

vorgelegt von

Urs Werner Kohli
von Guggisberg

1974
Buchdruckerei Stämpfli & Cie AG Bern

1973

Finanzkontrolle im Kanton Bern

Inauguraldissertation
zur Erlangung der Würde eines Doctor iuris
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen
Fakultät der Universität Bern,

vorgelegt von

Urs Werner Kohli
von Guggisberg

1974

Buchdruckerei Stämpfli & Cie AG Bern

Die Fakultät hat diese Arbeit am 8. November 1973 auf Antrag von
Herrn Prof. Dr. R. Probst als Dissertation angenommen,
ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

Die gleiche Arbeit ist im Verlag Stämpfli & Cie AG Bern erschienen als Heft 428
der Reihe

Abhandlungen zum schweizerischen Recht ASR

begründet von † Prof. Dr. Max Gmür, fortgesetzt durch † Prof. Dr. Theo Guhl,
herausgegeben von Dr. Hans Merz, Professor der Rechte an der Universität Bern

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

©

Verlag Stämpfli & Cie AG Bern . 1974
Gesamtherstellung Stämpfli & Cie AG Bern
Printed in Switzerland

Vorwort

Seit 1967 hatte ich Gelegenheit, an der Neuordnung des Finanzhaushaltes des Staates Bern und am Ausbau der Kantonalen Finanzkontrolle mitzuwirken. Diese Tätigkeit gab Anlass, die gewonnenen Erkenntnisse und die seither in der Praxis gesammelten Erfahrungen in der vorliegenden Arbeit darzustellen. Dem bernischen Finanzdirektor, Herrn Regierungsrat Fritz Moser, und seinem Ersten Sekretär, Herrn Dr. Erwin Kupper, danke ich für ihre grosszügige Unterstützung dieses Vorhabens. Meinem verehrten Lehrer, Herrn Prof. Dr. Rudolf Probst, spreche ich für seine wertvollen Anregungen meinen herzlichsten Dank aus.

Bern, im August 1973 URS WERNER KOHLI

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548126_0009

Inhaltsverzeichnis

Vorwort ... 3
Literaturverzeichnis ... 8
Abkürzungen ... 10

1. Einleitung ... 11

2. Begriffe ... 12
2.1. Kontrolle ... 12
2.2. Verwaltungskontrolle ... 13
2.3. Finanzkontrolle ... 14
2.3.1. Funktioneller und institutioneller Begriff ... 14
2.3.2. Arten ... 15
2.3.2.1. Gliederung nach dem Inhalt ... 15
2.3.2.2. Gliederung nach dem Träger ... 16
2.3.2.3. Gliederung nach dem Zeitpunkt der Wirksamkeit ... 17

3. Finanzkontrolle durch das Volk ... 18
3.1. Allgemeines ... 18
3.2. Finanzreferendum ... 19
3.3. Volkswahl ... 20
3.4. Beschwerderecht ... 20

4. Finanzkontrolle durch den Grossen Rat ... 21
4.1. Allgemeines ... 21
4.1.1. Stellung des Parlamentes als Kontrollbehörde ... 21
4.1.2. Bedeutung der parlamentarischen Finanzkontrolle ... 21
4.2. Kontrollmöglichkeiten des Grossen Rates ... 24
4.2.1. Oberaufsicht über die Staatsverwaltung ... 24
4.2.1.1. Inhalt ... 24
4.2.1.2. Genehmigung des Verwaltungsberichts ... 26
4.2.1.3. Genehmigung der Staatsrechnung ... 27
4.2.1.4. Schriftliche Anfrage und Interpellation ... 27
4.2.1.5. Kontrollrecht des Präsidenten des Grossen Rates ... 29
4.2.2. Aufstellung des Voranschlages ... 29
4.2.2.1. Allgemeines ... 29
4.2.2.2. Verfahren ... 30
4.2.2.3. Budgetprinzipien ... 33
a) Vorherigkeit ... 33
b) Jährlichkeit ... 33
c) Vollständigkeit ... 33
d) Einheit ... 34
e) Bruttodarstellung ... 34
f) Spezifikation ... 34
g) Klarheit ... 36
h) Genauigkeit ... 36
i) Öffentlichkeit ... 36
4.2.2.4. Nachkredite ... 36
4.2.2.5. Finanzplan ... 37
4.2.3. Genehmigung der Staatsrechnung ... 38
4.2.3.1. Allgemeines ... 38
4.2.3.2. Verfahren und Gliederung ... 38
4.2.3.3. Wirksamkeit der Rechnungsprüfung ... 39
4.2.4. Verpflichtungskredite ... 39
4.2.4.1. Allgemeines ... 39

4.2.4.2. Finanzkompetenz des Grossen Rates ... 41
4.2.4.3. Verpflichtungskredite für Ausgaben unter 200000 Franken ... 41
4.2.4.4. Kontrolle ... 42
4.3. Durchführung der parlamentarischen Finanzkontrolle ... 43
4.3.1. Allgemeines ... 43
4.3.2. Staatswirtschaftskommission ... 44
4.3.2.1. Stellung ... 44
4.3.2.2. Aufgaben ... 46
4.3.2.3. Prüfungsgesichtspunkte ... 47
4.3.2.4. Dokumentation ... 48
a) Aktenherausgabe ... 48
b) Auskunft ... 49
c) Verkehr mit der Finanzkontrolle ... 49
4.3.2.5. Verfahren ... 50
4.4. Sanktionen ... 51
4.4.1. Vorbemerkung ... 51
4.4.2. Sanktionen im Rahmen der vorherigen Kontrolle ... 52
4.4.3. Sanktionen im Rahmen der nachherigen Kontrolle ... 52

5. Finanzkontrolle durch den Regierungsrat ... 53
5.1. Intraorgankontrolle ... 53
5.2. Dienstaufsicht ... 54
5.2.1. Allgemeines ... 54
5.2.2. Weisungen ... 56
5.2.3. Aufsicht ... 56
5.2.3.1. Vorbehalt wichtiger Befugnisse ... 57
5.2.3.2. Aufsichtsbeschwerde ... 57
5.2.4. Sanktionen ... 58
5.2.5. Hilfsmittel ... 59

6. Finanzkontrolle durch die Finanzdirektion ... 59
6.1. Allgemeines ... 59
6.1.1. Kontrolle und Verwaltung ... 59
6.1.2. Stellung der Finanzdirektion ... 60
6.2. Vorprüfung ... 60
6.2.1. Mitberichtsverfahren ... 60
6.2.2. Kriterien ... 61
6.2.3. Mitwirkung der Kantonalen Finanzkontrolle ... 62

7. Finanzkontrolle durch das Fachorgan ... 63
7.1. Stellung der Kantonalen Finanzkontrolle ... 63
7.1.1. Doppelstellung ... 63
7.1.2. Fachliche Unabhängigkeit ... 64
7.1.2.1. Allgemeines ... 64
7.1.2.2. Inhalt ... 64
7.1.3. Administrative Unterstellung ... 65
7.1.3.1. Allgemeines ... 65
7.1.3.2. Inhalt ... 66
a) Wahl der Beamten ... 66
b) Finanzkompetenzen ... 67
c) Dienstweg ... 68
d) Disziplinargewalt ... 68
7.1.4. Verkehr mit dem Grossen Rat ... 69
7.1.4.1. Allgemeines ... 69
7.1.4.2. Beziehungen zur Staatswirtschaftskommission im Einzelfall ... 69
7.1.4.3. Bericht an den Grossen Rat ... 70
7.2. Aufgaben ... 71
7.2.1. Allgemeines ... 71
7.2.2. Mitschreitende Kontrolle ... 72
7.2.3. Nachherige Kontrolle ... 73

7.2.4. Weitere Aufgaben ... 75
7.2.4.1. Beratung der Finanzdirektion auf dem Gebiet der Vorkontrolle ... 75
7.2.4.2. Mitarbeit an Vorschriften ... 76
7.2.4.3. Begutachtung aller Fragen der Finanzaufsicht ... 76
7.2.4.4. Prüfung der Organisation und Arbeitsweise ... 76
7.3. Prüfungskriterien ... 77
7.3.1. Allgemeines ... 77
7.3.2. Rechtmässigkeit ... 78
7.3.3. Sparsamkeit ... 79
7.3.4. Wirtschaftlichkeit ... 81
7.3.4.1. Allgemeines ... 81
7.3.4.2. Begriff ... 82
7.3.4.3. Durchführung ... 82
7.3.4.4. Wirtschaftlichkeit der Kontrolle ... 84
7.4. Bereich ... 84
7.4.1. Allgemeines ... 84
7.4.2. Staatsverwaltung ... 84
7.4.2.1. Direktionen und Abteilungen ... 84
7.4.2.2. Anstalten ... 87
a) Unselbständige ... 87
b) Staatsbanken ... 88
c) Selbständige ... 88
7.4.2.3. Gerichtsverwaltung ... 89
7.4.3. Subventionsempfänger ... 89
7.4.3.1. Allgemeines ... 89
7.4.3.2. Gemeinden ... 90
7.4.3.3. Private ... 91
7.5. Durchführung ... 92
7.5.1. Staatsverwaltung ... 92
7.5.1.1. Grundsatz: Unmittelbare Kontrolle durch das Fachorgan ... 92
7.5.1.2. Ausnahme: Besondere Kontrollorgane ... 92
7.5.2. Subventionskontrolle ... 95
7.5.2.1. Grundsatz: Bloss mittelbare Kontrolle durch das Fachorgan ... 95
7.5.2.2. Mittel ... 95
a) Inspektion ... 95
b) Belegprüfung ... 96
c) Vertretung in Verwaltungsräten und Aufsichtskommissionen ... 96
7.6. Verfahren ... 97
7.6.1. Allgemeines ... 97
7.6.2. Kontrollverfahren ... 98
7.6.3. Differenzenbereinigungsverfahren ... 100
7.6.4. Amtshilfe ... 101
7.6.4.1. Grundsatz ... 101
7.6.4.2. Inhalt ... 102
7.6.4.3. Geheimhaltung ... 103

8. Schlusswort ... 104

Literaturverzeichnis

Die angeführten Werke und Abhandlungen sind im Text nur mit dem Namen des Verfassers zitiert. Liegen mehrere Werke des gleichen Autors vor, dient ein Kurztitel zur Unterscheidung.

AUBERT JEAN-FRANÇOIS: Traité de droit constitutionnel suisse; Bd. I und II, Neuchâtel 1967.

BÄUMLIN RICHARD: Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung; ZSR *1966* II 165ff.

BLUMENSTEIN ERNST: Die Rechtsordnung der öffentlichen Finanzwirtschaft; Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, 2. A., Tübingen 1952, S. 99ff. (Zitiert: Rechtsordnung.)

– System des Steuerrechts; 3. A. (von IRENE BLUMENSTEIN neu bearbeitet), Zürich 1971. (Zitiert: System.)

BODMER GUIDO: Möglichkeiten der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der bernischen Privatbahnen; Beiträge zur Statistik des Kantons Bern, Reihe D, Bern 1969, Nr. 1.

BOSSHART EDUARD: Die parlamentarische Kontrolle nach schweizerischem Staatsrecht; Diss. Zürich 1926.

BURCKHARDT WALTHER: Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874; 3. A., Bern 1931.

EBINGER PAUL: Aufgaben und Stellung der Finanzkontrolle in der öffentlichen Verwaltung; ZBl. Nr. 10 (1941), S. 169ff.

EICHENBERGER KURT: Die politische Verantwortlichkeit der Regierung im schweizerischen Staatsrecht; Festschrift für Hans Huber (Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit), Bern 1961, S. 109ff. (Zitiert: Verantwortlichkeit.)

– Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat; SJZ 1965, S. 269ff und 285ff. (Zitiert: Kontrolle im Verwaltungsstaat.)

– Die oberste Gewalt im Bunde; Diss. Bern 1949.

– Stellung und Aufgabe der aargauischen Staatsrechnungskommission; Aargauisches Beamtenblatt 56 (1959), S, 105ff. (Zitiert: Aargauische Staatsrechnungskommission.)

– Bericht der Arbeitsgruppe für die Verwaltungsreform erstattet dem Regierungsrat des Kantons Aargau; Aarau 1968. (Zitiert: Bericht.)

ESCHER HANS: Das Finanzreferendum in den schweizerischen Kantonen; Diss. Zürich 1942.

FAVRE MEINRAD: Le contrôle des finances de la Confédération Suisse; Diss. Freiburg 1936.

FLEINER FRITZ/GIACOMETTI ZACCHARIA: Schweizerisches Bundesstaatsrecht; Zürich 1949 (Nachdruck 1969).

FORSTHOFF ERNST: Lehrbuch des Verwaltungsrechts; Bd. I, 9. A., München/Berlin 1966.

FRENKEL MAX: Institutionen der Verwaltungskontrolle; Diss. Zürich 1969 (Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft, NF Nr. 308).

FUCHS ARTHUR: Wesen und Wirken der Kontrolle; Tübingen 1966.

FUCHS FRITZ: Institutionen der staatlichen und kommunalen Finanzkontrolle; ZBl. 1946, S. 129ff.

GIACOMETTI ZACCHARIA: Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts; Zürich 1960. (Zitiert: Allgemeine Lehren.)

– Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone; Zürich 1941. (Zitiert: Staatsrecht der Kantone.)

GIGER HANS GEORG: Die Mitwirkung privater Verbände bei der Durchführung öffentlicher Aufgaben; Berner rechts- und wirtschaftswissenschaftliche Abhandlung (1951), Nr. 60.

GRISEL ANDRÉ: Droit administratif suisse; Neuchâtel 1970.

GYGI FRITZ: Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bund; Bern 1969. (Zitiert: Verwaltungsrechtspflege.)

– Interventionsrecht und Interventionsverwaltung; Abhandlungen zum schweizerischen Recht, NF Nr. 334, Bern 1958. (Zitiert: Interventionsrecht.)

– Verwaltungskontrolle, Verwaltungsrechtspflege, Verfassungsschutz; ZBJV 1969, S. 293ff. (Zitiert: Verwaltungskontrolle.)

Gygi Fritz/Stucki Rudolf: Handkommentar zum bernischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege; Bern 1962. (Zitiert: Handkommentar.)
Haller Heinz: Finanzpolitik; 4. A., Tübingen/Zürich 1968.
Haller Walter: Der schwedische Iustitieombudsman; Diss. Zürich 1964.
Heinig Kurt: Haushaltskontrolle; Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, 2. A., Tübingen 1952, S. 670ff. (Zitiert: Haushaltskontrolle.)
– Das Budget; Bd. I und II, Tübingen 1949–1951. (Zitiert: Budget.)
Helg René: La haute surveillance du parlement sur le gouvernement et l'administration; ZSR *1966* II 85ff.
Höch Ulrich: Das Budget und seine Gestaltung in der Eidgenossenschaft; Diss. Basel 1950.
Huber Hans: Die schweizerische Demokratie; Die Demokratie im Wandel der Gesellschaft, Berlin 1963, S. 90ff. (Zitiert: Demokratie.)
– Staat und Verbände; Heft 218 der Reihe Recht und Staat, Tübingen 1958. (Zitiert: Verbände.)
– Das obligatorische und das fakultative Gesetzes- und Finanzreferendum; Studie zuhanden des Regierungsrates des Kantons Bern, 1963 (nicht veröffentlicht). (Zitiert: Studie.)
– Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen; Gutachten zuhanden der Finanzdirektion des Kantons Bern, 1968 (nicht veröffentlicht). (Zitiert: Gutachten.)
Hügli Fritz: Verwaltung, Kassaführung und Kontrolle im Staatshaushalte des Kantons Bern; Bern 1874.
Imboden Max: Schweizerische Verwaltungsrechtssprechung; Bd. I und II, 3. A., Basel 1968.
Kradolfer Erwin: Ansatzpunkte und Probleme der Nutzen-Kosten-Analyse von Projekten der öffentlichen Hand; Diss. Zürich 1972.
Lang Hans: Die eidgenössische Finanzkontrolle; Diss. St. Gallen 1958.
Lehmann Hans Rudolf: Wirtschaftlichkeit, Produktivität und Rentabilität; Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Nr. 9 (1958), S. 537ff.
Letsch Hans: Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik in der Schweiz; Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzrecht, Nr. 6, Bern 1972. (Zitiert: Finanzpolitik.)
– Probleme und Möglichkeiten einer wirksamen Finanzkontrolle; Zeitschrift für Wirtschaft und Recht, Heft 13 (1961), S. 69ff. (Zitiert: Finanzkontrolle.)
Loewenstein Karl: Verfassungslehre; Tübingen 1959 (mit Nachtrag 1969).
Marti Hans: Die aufsehende Gewalt; Festschrift für Hans Huber (Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit), Bern 1961, 174ff. (Zitiert: Aufsehende Gewalt.)
– Plädoyer für kontrollierte Macht; Bern 1964. (Zitiert: Plädoyer.)
Neumark Fritz: Theorie und Praxis der Budgetgestaltung; Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, 2. A., Tübingen 1952, S. 554ff.
Peucker Herbert: Grundlagen neuzeitlicher Finanzkontrolle; Göttingen 1952.
Pillmeier Werner: Aufgabe, Stellung und Tätigkeit der öffentlichen Finanzkontrolle; Rechnungswesen und Finanzkontrolle der öffentlichen Verwaltung, St. Gallen 1964, S. 21ff.
Probst Rudolf: Gutachten über die Eidgenössische Finanzkontrolle; an das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement, Bern 1956 (nicht veröffentlicht).
Rohr Rudolf: Die Finanzplanung der öffentlichen Hand in staatsrechtlicher Sicht, eine Analyse der Finanzplanungen von Bund, Kantonen und Gemeinden; Zürich 1972. (Zitiert: Finanzplanung.)
– Geht es nicht auch billiger? Die öffentliche Hand als Bauherr; herausgegeben vom Redressement National, Genf 1968. (Zitiert: Geht es nicht auch billiger?)
Rühli Edwin/Riedweg Walter: Planungs-, Programmierungs- und Budgetierungssystem (PPBS), eine Einführung in eine neue Methode eines integrierten Führungssystems für die öffentliche und private Verwaltung; Bern 1971.
Saladin Peter: Die Befugnis der Verwaltungsbehörden zur akzessorischen Überprüfung von Verordnungen; ZBl. 1966, S. 193ff.
Schär Markus: Die verfassungsmässigen Finanzkompetenzen der Staatsorgane im Kanton Bern; Diss. Bern 1961.
Schindler Dietrich: Die Bundessubventionen als Rechtsproblem; Diss. Zürich 1951.

Abkürzungen

AS	Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen
BBl.	Bundesblatt
BG	Bundesgesetz
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes
Botschaft	Bericht des Grossen Rates des Kantons Bern an das Bernervolk zur Erläuterung einer Vorlage, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegt.
D	Dekret
DBPD	Dekret vom 9.11.54 über das Dienstverhältnis der Behördemitglieder und des Personals der bernischen Staatsverwaltung (Dienstordnung).
DBPG	Gesetz vom 7.2.54 über das Dienstverhältnis der Behördemitglieder und des Personals der bernischen Staatsverwaltung.
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EG	Einführungsgesetz
FAG	Gesetz vom 29.9.68 über den Finanzausgleich und die Abänderung von Beitrags- und Abgabevorschriften
FHG	Gesetz vom 29.9.68 über den Finanzhaushalt des Staates Bern
FHV	Vollziehungsverordnung vom 20.12.68 zum Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates Bern
FKG	Bundesgesetz vom 28.6.67 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (SR 614.0)
G	Gesetz
GO	Geschäftsordnung vom 8.2.72 für den Grossen Rat des Kantons Bern
GOG	Gesetz vom 31.1.09 über die Organisation der Gerichtsbehörden
GRB	Beschluss des Grossen Rates des Kantons Bern
GRK	Kommission des Grossen Rates des Kantons Bern
GS	Sammlung der Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern
KS	Kreisschreiben
M	Monatsschrift für bernisches Verwaltungsrecht und Notariatswesen
NF	Neue Folge
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OR	Schweizerisches Obligationenrecht
Prot.	Protokoll
R	Recht
Regl.	Reglement
RRB	Beschluss des Regierungsrates des Kantons Bern
SJZ	Schweizerische Juristenzeitung
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SV	Staatsverfassung des Kantons Bern
TBl.	Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern
V	Verordnung
VEB	Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden
Vortrag	Bericht einer Direktion an den Regierungsrat oder an den Grossen Rat zur Erläuterung einer Sachvorlage
VRPG	Gesetz vom 22.10.61 über die Verwaltungsrechtspflege
ZBG	Schweizerisches Zivilgesetzbuch
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZBl.	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

1. Einleitung

Kassen«bücher» wurden schon geführt, als es noch gar keine Bücher gab: Im alten Ägypten bereits bedienten sich die pharaonischen Finanzbeamten der Papyrusrolle, um Zuwachs und Abgang im Vorratslager aufzuzeichnen. Was der verantwortliche Schreiber in seiner Rolle festhielt, wurde gleichzeitig von einem zweiten Schreiber in einer Gegenrolle (contra rotulus) eingetragen. Die Gegenzeichnung des «contre-rolleurs» war Finanzkontrolle.

Alle öffentlichen Gemeinwesen bedürfen der Finanzkontrolle. Geldkasse ohne Kontrolle wäre ein Widerspruch in sich[1]. Jeder einzelne Staat besitzt jedoch sein eigenes, spezifisches Kontrollsystem, das im Laufe der geschichtlichen Entwicklung durch seine politischen Verhältnisse und seine staatsrechtliche Organisation geprägt worden ist. Die Darstellung der vielfältigen nationalen Besonderheiten würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Sie wird deshalb darauf beschränkt, unter Verarbeitung hauptsächlich der schweizerischen Literatur das Wesen und Wirken der Finanzkontrolle am Beispiel des Kantons Bern aufzuzeigen.

Ausgangspunkt für die vorliegende Abhandlung ist das Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates Bern, das am 29. September 1968 vom Bernervolk gutgeheissen worden ist. Dieser Erlass enthält die Rechtsgrundlagen für eine neuzeitliche und wirkungsvolle Finanzkontrolle[2]. Erste Ansätze einer bernischen Finanzkontrolle können bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts festgestellt werden: 1810 erliessen Schultheiss und Rath «zur Erzweckung der Aufsicht bei der Verwaltung der obrigkeitlichen Gelder und Vorräthe» eine Verordnung über die Durchführung von Kasseninspektionen[3]. Seit 1831 oblag dem Grossen Rat die Feststellung des Voranschlages und die Genehmigung der Rechnung[4]. Er setzte zur Vorberatung dieser Geschäfte die Staatswirtschaftskommission ein. Sie hatte auch die Aufgabe, Missbräuche und Mängel in der Staatsverwaltung aufzudekken und Anträge zu ihrer Beseitigung zu stellen[5]. 1847 wurde die Kantonsbuchhalterei mit der Visakontrolle beauftragt[6] und 1872 als zentrales Fachorgan der Finanzkontrolle eingesetzt, das die Geschäfte der Finanzdirektion zu begutachten, die Anweisungen gegenzuzeichnen und Kasseninspektionen vorzunehmen hatte[7]. 1889 übertrug der Grosse Rat die Kassenrevision dem Inspektorat der Kantonalbank[8]; 1903 machte er diese Ordnung rückgängig, indem er einen der

[1] Vgl. Heinig, Haushaltskontrolle, S. 672.
[2] FHG, Art. 47 ff.
[3] Näheres bei Hügli, S. 3 ff.
[4] SV 1831.
[5] Regl. vom 4.8.1831, § 11 ff.
[6] G vom 27.3.1847 über die Finanzverwaltung.
[7] G vom 21.7.1872 über die Finanzverwaltung.
[8] D vom 17.12.1889 über die Organisation der Finanzverwaltung.

Kantonsbuchhalterei unterstellten Finanzinspektor einsetzte[9]. Erst 1933 wurde die Finanzkontrolle durch die Bildung des Finanzinspektorates organisatorisch verselbständigt[10]. Die Kantonsbuchhalterei war allerdings immer noch für die Anweisungskontrolle verantwortlich. Dem Finanzinspektorat oblag bloss die nachträgliche Revision der Bücher und Kassen. Mit der Vorprüfung befasste sich die Finanzdirektion. Diese Ordnung wurde vom Finanzverwaltungsgesetz vom 3. Juli 1938 übernommen und hatte bis zum Inkrafttreten des Finanzhaushaltgesetzes vom 29. September 1968 Bestand.

2. Begriffe

2.1. *Kontrolle*

Wer kontrolliert, beobachtet das Verhalten eines andern, stellt fest, rekonstruiert, vergleicht, wägt ab und bewertet. Zum Schluss äussert er sich, ob sein Gegenüber richtig gehandelt hat oder welche Fehler ihm unterlaufen sind. Kontrolle stellt somit im Grunde eine rein kognitive Tätigkeit dar. Sie vergleicht den Istzustand mit dem Sollzustand, die Zielverwirklichung mit der Zielsetzung. Der Kontrollierende ersetzt fehlerhafte Akte des Kontrollierten nicht unmittelbar durch eigenes Handeln, sondern übermittelt seine Feststellungen den verantwortlichen Führungsorganen[1].

Die Kontrollstelle wird dort erforderlich, wo die Funktionen der Planung, Zielsetzung und Zielverwirklichung nicht mehr in den Händen einer einzigen Person vereinigt sind. Sie dient den bestimmenden Organen zur Information und ermöglicht ihnen festzustellen, wie die ausführenden Organe ihre Aufträge erfüllen. Es ist aber grundsätzlich nicht Sache des Kontrollorgans, darüber zu entscheiden, welche Massnahmen ergriffen werden müssen, um das Ziel trotz festgestellten Fehlleistungen doch noch zu erreichen. Auch obliegt ihm nicht, die Zielsetzung zu ändern, wenn es sich im Verlaufe der Zielverwirklichung als notwendig erweist. Beides sind Aufgaben der Führungsorgane.

Die Kontrolle hebt sich also in funktioneller Hinsicht von der Führungstätigkeit wie vom Ausführungshandeln ab. Trotzdem wird sie oft organisatorisch nicht verselbständigt, sondern von den Führungsorganen selber ausgeübt. Die bestimmende und die kontrollierende Funktion sind dann in Personalunion miteinander verbunden, und die Kontrollbefunde können unmittelbar in neue Weisungen umgesetzt werden. Ist die Kontrolltätigkeit dagegen einem besonderen

[9] D vom 25.2.03 betreffend die Änderung des D vom 17.12.1889 über die Organisation der Finanzverwaltung.

[10] D vom 15.11.33 über die Organisation der Finanzdirektion.

[1] Vgl z.B. Eichenberger, Kontrolle im Verwaltungsstaat, S. 269 f.

Kontrollorgan übertragen, müssen seine Feststellungen zuerst noch dem zuständigen Führungsorgan übermittelt werden.

Die Kontrollstelle ist ihrem Wesen und ihrem Zwecke nach hauptsächlich in die Zukunft gerichtet. Indem sie die Betätigungen der Ausführungsorgane beobachtend verfolgt, gewinnt sie die Aufschlüsse, die es den Führungsorganen ermöglichen, die Qualität des künftigen Vollzuges zu heben, den Führungsprozess zu verbessern und die Ziele den veränderten Bedürfnissen anzupassen. Die Kontrolle hält bei den Kontrollierten ausserdem das Bewusstsein wach, dass sie gesehen werden; dieses Bewusstsein treibt sie an, sich korrekt zu verhalten. Selbst wenn die Kontrolle repressive Sanktionen zur Folge hat, wirkt sie durch die Abschreckung präventiv.

Revision und Aufsicht sind synonym verwendete Wechselbegriffe für Kontrolle[2]. Bei der Revision steht mehr die rechnerische Seite der Kontrolle im Vordergrund. Der Revisor beschäftigt sich in erster Linie mit Zahlen, die er nachrechnet und zu einem Gesamtresultat zusammenfügt. Erst aufgrund seiner Rechnungen kann er feststellen, welches Resultat richtig ist. Die Revision wird deshalb etwa als induktiver Vorgang bezeichnet, im Gegensatz zur deduktiven, an einem vorgegebenen Wertmasstab orientierten Kontrolle[3]. Im Begriff der Aufsicht schwingt dagegen das Element der Über- und Unterordnung stärker mit. Die Prüfungsfunktion wickelt sich vertikal in den Kanälen der Hierarchie ab und verbindet sich auf jeder Stufe mit dienstlicher Weisungsgewalt.

2.2. *Verwaltungskontrolle*

Aufgabe des Staates ist es, das Zusammenleben der Menschen zu ermöglichen und zu sichern. Zu diesem Zweck bedarf das Gemeinwesen einer Behörden- und Beamtenorganisation. Den verschiedenen Organen und Organgruppen werden näher bezeichnete Teilaufgaben zur Lösung übertragen. Die Staatstätigkeit besteht in einem ständigen Zusammenwirken funktionell und organisatorisch differenzierter Entscheidungs- und Vollzugsinstanzen. Im demokratischen Staat hat auch das Volk die Möglichkeit, sich an diesem Prozess zu beteiligen[4]. Die Unterscheidung zwischen planender, entscheidender und ausführender Tätigkeit und die Übertragung dieser Funktionen auf verschiedene Träger erfordert eine Kontrolle. Die Überwachung der gesamten Verwaltungstätigkeit eines öffentlichen Gemeinwesens ist Verwaltungskontrolle[5].

Die Verwaltungskontrolle will verhindern, dass die vollziehenden Beamten vom übergeordneten Willen abweichen, den die obersten Staatsbehörden unter

[2] Vgl. Heinig, Haushaltskontrolle, S. 672.
[3] Z. B. Heinig, Haushaltskontrolle, S. 672.
[4] Näheres bei Bäumlin, S. 220ff.
[5] Vgl. die systematische Darstellung bei Frenkel.

Mitwirkung des Staatsvolkes gebildet haben. Sie ist auf das wirksame und rechtmässige Funktionieren des Verwaltungsbetriebs sowie auf die Gewissenhaftigkeit und Integrität der Beamtenschaft ausgerichtet. Ihre Anliegen sind geordnete Zustände und eine Geschäftsführung der Beamten, die nicht beanstandet werden kann. Sie ist bestrebt, fortgesetzt zur inneren Reinigung des bürokratischen Grossbetriebs beizutragen[6].

Die Verwaltungskontrolle unterscheidet sich in funktionaler Hinsicht von den klassischen Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Justiz. Als kognitive Tätigkeit könnte sie am ehesten mit der Verwaltungsrechtspflege in Verbindung gebracht werden. Von ihr hebt sie sich indessen dadurch ab, dass sie nicht einzelne, konkrete und individuelle Rechtsverhältnisse auf Antrag eines Beteiligten und aus einem Einzelinteresse heraus untersucht, sondern von Amtes wegen, im öffentlichen Interesse und ganz allgemein im Hinblick auf den guten Gang der Verwaltung in Funktion tritt[7].

Obwohl es sich bei der Verwaltungskontrolle um eine Tätigkeit sui generis handelt, sind ihre Träger das Parlament und die Regierung. Es fehlt allerdings nicht an Vorschlägen, die Verwaltungskontrolle einer besonderen Kontrollgewalt zu übertragen[8]. Anderseits steht ausser Zweifel, dass das Parlament in der Lage sein muss, Verwaltungskontrolle auszuüben[9]. Aber auch die Regierung bedarf eines Kontrollmittels, wenn sie die Administration einer wirkungsvollen zusammenfassenden Leitung soll unterwerfen können. Die institutionelle Verselbständigung der Verwaltungskontrolle brächte den Nachteil mit sich, dass die Wechselbeziehung zwischen Führung, Ausführung und Kontrolle an Unmittelbarkeit einbüssen würde.

2.3. *Finanzkontrolle*

2.3.1. *Funktioneller und institutioneller Begriff*

Der Begriff Finanzkontrolle ist doppeldeutig. Wir können darunter entweder die Kontrollbehörde oder die Kontrolltätigkeit verstehen.

Der institutionelle Begriff bezeichnet das Amt, das für die Überprüfung des öffentlichen Finanzhaushalts zuständig ist: «Eidgenössische Finanzkontrolle», «Finanzkontrolle des Kantons Bern». Andere Gemeinwesen verwenden dafür noch die ältere Bezeichnung «Finanzinspektorat». Dagegen wird im Bereich der öffentlichen Verwaltung der Begriff «Kontrollstelle» nicht gebraucht; er würde

[6] Vgl. Gygi, Verwaltungsrechtspflege, S. 13, und Verwaltungskontrolle, S. 298 f.
[7] Vgl. Gygi, Verwaltungsrechtspflege, S. 12 f.
[8] Vgl. z. B. Arthur Fuchs, S. 19 ff; Walter Haller, S. 1 ff; Loewenstein, S. 39 ff; Marti, Aufsehende Gewalt, S. 174 ff.
[9] Vgl. Bäumlin, S. 229 f.

irreführende Assoziationen zu den Prüfungsorganen der Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Genossenschaften, die nach privatrechtlichen Gesichtspunkten ausgestaltet sind, wecken[10].

Der funktionelle Begriff bedeutet Kontrolle der öffentlichen Finanzwirtschaft[11] oder Überprüfung aller Massnahmen, die das Gemeinwesen ergreift, um Finanzmittel, die es für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt, zu beschaffen, bereitzustellen und zu verwenden[12]. Finanzkontrolle ist auf die Finanzwirtschaft bezogene Verwaltungskontrolle. Da alle Verwaltungszweige eines Gemeinwesens öffentliche Gelder verwenden, muss die Finanzkontrolle über das Finanzressort hinaus im gesamten Bereich der öffentlichen Verwaltung wirksam sein. Wie die allgemeine Verwaltungskontrolle ist sie zunächst auf die Gesetz- und Ordnungsmässigkeit bedacht. Darüber hinaus wendet sie aber auch die Masstäbe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit an. Diese ökonomisch-kritische Betätigung erfordert den Einsatz besonders ausgebildeter Fachleute, die auf dem Gebiet der allgemeinen Verwaltungskontrolle nur selten anzutreffen sind[13].

2.3.2. *Arten*

Die zahlreichen Erscheinungsformen der Finanzkontrolle können drei Gruppen zugeordnet werden, indem nach dem Inhalt, dem Träger und dem Zeitpunkt der Wirksamkeit unterschieden wird[14].

2.3.2.1. *Gliederung nach dem Inhalt*

Dem Inhalt nach kann zwischen der formellen und der materiellen Finanzkontrolle unterschieden werden.

Die formelle Finanzkontrolle besteht in der Überprüfung von Rechnungen, Buchhaltungen, Inventaren, Kassenbeständen und Belegen nach dem Kriterium der zahlenmässigen und rechnerischen Richtigkeit und der Übereinstimmung mit den Formvorschriften. Sie wird auch als Rechnungskontrolle bezeichnet[15]. Sie überwacht die Rechnungsführung und bezweckt, durch Nachrechnen Fehler aufzudecken. Formelle Kontrolle ist Revision, die mit dem Befund abgeschlossen ist, ein bestimmtes zahlenmässiges Resultat sei rechnerisch richtig oder falsch, und die sich nicht darum kümmert, ob das Ergebnis überhaupt herbeigeführt werden

[10] OR, Art. 727ff., 819, Abs. 2, und 906ff.
[11] Vgl. LANG, S. 2; ferner BBl. *1966* II 718.
[12] BLUMENSTEIN, Rechtsordnung, S. 99.
[13] Z.B. die Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung (AS 1955, S. 263). Zur Frage, ob künftig nicht besondere Organe der allgemeinen Verwaltungskontrolle geschaffen werden müssen: Vgl. MARTI, Plädoyer, S. 15ff; FRENKEL, Nr. 1059ff.
[14] Nach HEINIG, Budget, S. 157, und LANG, S. 14.
[15] Z.B. HEINIG, Budget, S. 159.

durfte, und auch nicht darum, ob das Ziel auf möglichst wirtschaftliche und sparsame Weise erreicht worden ist. Die Revision bildet aber die Grundlage für diese zusätzlichen – materiellen – Kontrollen.

Die materielle Finanzkontrolle wird auch Gebarungskontrolle genannt[16]. Sie umfasst die Prüfungen hinsichtlich der Rechtmässigkeit, der Budgetkonformität, der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Die Kontrolle auf Recht- und Budgetmässigkeit geht darauf aus, Massnahmen zu verhindern, die mit dem Gesetz und dem Voranschlag nicht übereinstimmen. Bei der Kontrolle hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit geht es dagegen um die kritische Abwägung verschiedener Lösungen, die vom rechtlichen und budgetmässigen Standpunkt aus an sich alle möglich sind. Sie drängt sich auf, weil das Gesetz vielfach nur eine grundsätzliche Ermächtigung zu einer Ausgabe enthält, jedoch nichts über die Art und Weise der Durchführung aussagt. Auch die Voranschläge stellen bloss maximale Ausgabenermächtigungen dar, von denen die Verwaltung nur insoweit Gebrauch machen darf, als es sachlich und ökonomisch gerechtfertigt ist[17]. Die Finanzkontrolle nimmt mit der Prüfung auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die Funktionen wahr, die in der Privatunternehmung schon durch das Gewinnstreben und durch den Konkurrenzkampf erfüllt werden[18]. Sie sorgt dafür, dass die ökonomischen Gesichtspunkte auch in der öffentlichen Verwaltung, die nicht auf die Erzielung von Gewinnen bedacht und keinem Konkurrenzkampf ausgesetzt ist, genügend beachtet werden.

2.3.2.2. *Gliederung nach dem Träger*

Die Finanzkontrolle wird hauptsächlich von der gesetzgebenden Behörde, von der Regierung und von der Verwaltung ausgeübt. Daraus ergibt sich die Dreiteilung in legislative, exekutive und administrative Finanzkontrolle.

Nicht alle Erscheinungsformen der Finanzkontrolle können indessen schematisch einem dieser drei Träger zugeordnet werden. In der Referendumsdemokratie kann auch das Volk Finanzkontrolle ausüben, indem es über Gesetze und Finanzvorlagen abstimmt oder seine höchsten Magistraten wählt. Einzelne Staaten haben die Finanzkontrolle Rechnungshöfen übertragen, die vom Parlament, der Regierung und der Verwaltung unabhängig sind und ähnlich wie ein Gericht rechtskräftige Urteile über die Rechnungsführung des Gemeinwesens fällen[19]. Schliesslich ist es auch denkbar, dass eine private Treuhandgesellschaft mit der Rechnungskontrolle beauftragt wird.

[16] Z. B. Lang, S. 15.
[17] Vgl. Neumark, S. 570.
[18] Vgl. Pillmeier, S. 22.
[19] Näheres bei Arthur Fuchs, S. 38 ff, und Heinig, Haushaltskontrolle, S. 682.
Zur Problematik des Rechnungshofes und zur Frage seiner Einführung in der Eidgenossenschaft: Vgl. Letsch, Finanzkontrolle, S. 75 ff.

2.3.2.3. *Gliederung nach dem Zeitpunkt der Wirksamkeit*

Für die Unterscheidung zwischen vorheriger, mitschreitender und nachheriger Finanzkontrolle ist massgebend, in welchem Zeitpunkt des Budgetvollzuges die Prüfung stattfindet.

Der Budgetvollzug, dem die Beratung und die Bewilligung des Voranschlages vorausgeht und am Ende des Haushaltjahres die Rechnung folgt, kann in drei Abschnitte eingeteilt werden: Im ersten wird eine Verpflichtung eingegangen und damit der Kredit beansprucht (Engagement); im zweiten wird die Zahlung angeordnet (Disposition); im dritten schliesslich wird das Geld ausbezahlt und die Ausgabe verbucht (Zahlung)[20].

Die nachherige Finanzkontrolle findet erst nach der Zahlung statt. Ihr Gegenstand ist die Rechnung, die in erster Linie in revisionstechnischer Hinsicht geprüft wird. Eine materielle Prüfung ist in diesem Zeitpunkt nicht ausgeschlossen; sie wird allerdings durch den oft grossen zeitlichen Abstand zum Engagement und zur Disposition erschwert. Aus diesem Grund muss die nachherige Finanzkontrolle durch Prüfungen am «lebenden Budget»[21] ergänzt werden.

Die mitschreitende Prüfung – auch Anweisungskontrolle genannt – wird nach dem Engagement, aber vor der Disposition wirksam. Sie setzt eine Vorschrift voraus, wonach Zahlungen nur geleistet werden dürfen, wenn die Zustimmung der Finanzkontrolle vorliegt. Auf diese Weise wird es möglich, Zahlungen aufzuschieben, die dem Gesetz, dem Voranschlag oder den ökonomischen Grundsätzen widersprechen. Ob die beanstandeten Ausgaben vollständig verhindert werden können, ist allerdings eine andere Frage. Mit dem Engagement hat sich das Gemeinwesen verpflichtet, die betreffende Leistung zu erbringen. Von dieser Verpflichtung wird es sich in den meisten Fällen nicht befreien können, ohne Schadenersatzwegen Nichterfüllung anzubieten. Immerhin erlaubt ihm die rasche Feststellung von Mängeln, die verantwortlichen Beamten sofort zur Rechenschaft zu ziehen.

Wenn die Finanzkontrolle wirksam verhindern soll, dass Verpflichtungen eingegangen werden, die dem Gesetz oder den ökonomischen Prinzipien widersprechen, muss sie vor dem Engagement einsetzen. Die sich in den administrativen Entscheidungsprozess einschaltende Vorkontrolle ist allerdings nicht unproblematisch. Sie birgt die Gefahr einer Verschiebung der Verantwortung in sich: Die für einen bestimmten Entschluss verantwortlichen Beamten werden dazu neigen, sich auf das Urteil der Kontrollbehörde abzustützen, um ihr später die Schuld für einen Fehler oder Misserfolg zuschieben zu können. Das Kontrollorgan geht mit seiner Stellungnahme im Vorverfahren möglicherweise eine Bindung ein, die es

[20] Näheres bei Heinig, Haushaltskontrolle, S. 675 ff.
[21] Heinig, Haushaltskontrolle, S. 676.

ihm später bei der mitschreitenden und nachherigen Prüfung erschwert oder verunmöglicht, eine unvoreingenommene Kritik am Resultat, das infolge anderer Einflüsse von der ursprünglichen Anordnung abweicht, zu üben[22]. Derartige Konflikte können vermieden werden, indem die Vorkontrolle dem Finanzressort übertragen wird, das eine staatsrechtlich verankerte Mitverantwortung für die Qualität und finanzielle Angemessenheit der Engagements trägt. Die Mitwirkung besonderer Fachorgane bei dieser Vorkontrolle darf dann bloss noch beratenden Charakter haben.

3. Finanzkontrolle durch das Volk

3.1. *Allgemeines*

In der bernischen Staatsverfassung sind die Grundprinzipien der Volkssouveränität und der Repräsentation verankert. Oberster Träger der Staatsgewalt ist die Gesamtheit der stimm- und wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger. Da aber das Volk selber nicht handlungsfähig ist und aus freiem Willen keine Entschlüsse fassen und verwirklichen kann, muss es von einem handlungsfähigen Organ vertreten werden: Durch die Vertretung im Parlament wird es indirekt am Regierungsprozess beteiligt und übt auf diese Weise mittelbare Kontrolle über die Regierung und Verwaltung aus[1].

Darüber hinaus ist die Aktivbürgerschaft dort unmittelbar an der staatlichen Willensbildung beteiligt, wo die Verfassung diese Mitwirkung ausdrücklich vorsieht. Das trifft auf das Referendum, die Initiative und das Wahlrecht zu[2]. Diese unmittelbare Beteiligung des Volkes am Regierungsprozess äussert sich freilich weniger in der aktiven Mitgestaltung der Staatsgeschäfte als in ihrer Kontrolle. So kann insbesondere das Referendum nicht als Instrument angesehen werden, dem Willen des Volkes zur Herrschaft zu verhelfen, sondern lediglich als Mittel, Vorlagen, in denen der demokratische Ausgleich bereits enthalten sein muss, zu kontrollieren. Sein Zweck kann nur sein, «die Einführung dessen zu verhindern, was sich von der Überzeugung der Mehrheit allzuweit entfernt, nicht aber, den positiven Willen des Volkes zum Ausdruck zu bringen»[3]. Die im Referendum enthaltene demokratische Kontrolle kann sich zuweilen am Ende des Verfahrens schockartig auswirken. Wenn in der Volksabstimmung eine mit beträchtlicher Mehrheit gutgeheissene Vorlage abgelehnt wird, entsteht der Eindruck einer Vertrauensstörung. HANS HUBER vergleicht das Referendum mit einem Ventil:

[22] Vgl. PROBST, S. 43, LANG, S. 176, und BBl. *1966* II 708.
[1] Siehe nachstehend S. 21 ff.
[2] SV, Art. 6 ff, 18, 33, 46 und 57.
[3] Vgl. BÄUMLIN, S. 223 f.

Nachdem der überschüssige Dampf abgelassen und der Druck vermindert worden ist, kann das Vertrauen allmählich zurückkehren[4].

Das Referendum als Kontrollmittel hat sich im Kanton Bern bewährt. Auf die Dauer gesehen, zeugt seine Ausübung von einem einsichtigen und besonnenen, bisweilen sogar weisen Urteil der Aktivbürgerschaft.

3.2. *Finanzreferendum*

Unter dem Gesichtspunkt der Finanzkontrolle steht das Finanzreferendum im Vordergrund[5]. Es soll dem Steuerzahler ermöglichen, über die grossen Ausgaben ein Mitspracherecht auszuüben.

Der Bürger soll die Ausgabenpolitik überwachen und die Ausgaben tief halten können. Die Wirksamkeit der im Finanzreferendum enthaltenen Vorprüfung darf in einem sozialen Rechtsstaat allerdings nicht überschätzt werden. Ein grosser Teil der Steuerzahler ist nämlich infolge progressiver Steuertarife nach oben und Steuererleichterungen nach unten mit dem Teil der Bevölkerung identisch, welcher aus den neuen Ausgaben des Wohlfahrtsstaates Nutzen zieht. Für diese Nutzniesser entfällt damit weitgehend das Interesse, durch Zurückhaltung und Sparsamkeit bei den Ausgaben für niedrige Steuern zu sorgen. Überhaupt hat sich die Grundeinstellung des Bürgers zum Staat angesichts der neuen Aufgaben der Wirtschafts- und Sozialpolitik geändert: «Grosse Volksteile fassen den Staat nicht mehr vorwiegend als Bedränger ihrer Freiheit auf, sondern als willkommenen Helfer in den wirklichen und in den vermeintlichen Notlagen des Lebens. Ihr Leitbild ist eher eine grosszügige als eine zurückhaltende Ausgabenpolitik[6].»

Das Finanzreferendum tritt formell zwar erst am Schlusse des Verfahrens in Erscheinung. Trotzdem entfaltet es eine materielle Wirkung bereits während dieses Verfahrens. Sie besteht darin, dass die Behörden, die eine Vorlage ausarbeiten, alles daran setzen müssen, um schliesslich die Zustimmung des Volkes zu erlangen. Der Souverän ist während der Vorbereitung einer Vorlage potentiell gegenwärtig: Sein späterer Entscheid wird von den Behörden in Rechnung gestellt und zwingt sie fortwährend dazu, die Anträge mit dem hypothetischen Willen des Volkes in Übereinstimmung zu bringen. Die gedankliche Beziehung der Behörden zum Volk wird zu einem tatsächlichen Dialog, sobald die Vorlage erstmals veröffentlicht wird. Das geschieht schon vor den parlamentarischen Beratungen, indem der Regierungsrat seinen erläuternden Bericht allen Mitgliedern des Parlamentes und der Presse übergibt. Die Debatte im Grossen Rat spielt sich sodann vor dem Forum der Öffentlichkeit ab. Schliesslich werden die Beschlüsse der Le-

[4] Näheres bei HUBER, Demokratie, S. 90ff.
[5] SV, Art. 6ter.
[6] HUBER, Studie, S. 78.

gislative, die dem Finanzreferendum unterliegen, in den Amtsblättern und Amtsanzeigern publiziert[7]. Die im Referendum enthaltene Kontrolle setzt diese Öffentlichkeit voraus: Die Träger von Ämtern der Rechtsgemeinschaft müssen öffentlich Rechenschaft ablegen[8]. Durch die Bekanntmachungen wird die Diskussion angeregt und die öffentliche Meinung gebildet. Die öffentliche Meinung ist dazu bestimmt, die Gedanken und Wünsche, die Gefühle und Begehren und auch die sich oft widersprechenden Interessenlagen an die Ohren der Volksvertreter, an den Grossen Rat und an den Regierungsrat zu leiten[9]. Sie sichert den rechtzeitigen Interessenausgleich, bevor die Vorlage zur Abstimmung reif ist. Zuweilen kann das Referendum allerdings als Damoklesschwert wirken und die Behörden zu übertriebener Behutsamkeit und Rücksichtnahme verleiten.

3.3. *Volkswahl*

Ausser im Referendum verfügt das Volk auch im Wahlakt über ein Kontrollinstrument. Es wählt seine Vertreter im Grossen Rat, die Mitglieder des Regierungsrates, die Gerichtspräsidenten, die Regierungsstatthalter und die Amtsrichter auf eine Amtsdauer von vier Jahren[10]. Diese Kontrolle wird nicht erst im Zeitpunkt des Wahlaktes wirksam. Schon das Wissen eines Gewählten, dass er sich einer Bestätigung im Amt zu unterziehen haben wird, gibt ihm Anlass, sein Handeln nach Gründen zu gestalten, welche vor dem Wähler ausgewiesen werden können. In diesem Zwang zum Handeln nach kritisch erwogenen Gründen liegt die präventive Wirkung der im Wahlrecht des Volkes enthaltenen Kontrolle.

3.4. *Beschwerderecht*

Das Beschwerderecht des Bürgers kann gewöhnlich nicht als ein Mittel der Verwaltungskontrolle angesehen werden, weil es vorwiegend der Wahrung individueller Rechtsschutzinteressen dient: So liegt auch der Einsprache, der Verwaltungsbeschwerde und der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach bernischem Recht in erster Linie der Zweck zugrunde, dem in seinen Interessen verletzten Bürger zu ermöglichen, seine subjektiven Rechte zu verwirklichen[11]. Die Idee der Verwaltungsaufsicht und der Verwirklichung des objektiven Rechts stehen bei diesen Rechtsbehelfen, vor allem bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, im Hintergrund. Deshalb gibt es auch das Institut der Popularklage nicht: Das allge-

[7] SV, Art. 6ter, Abs. 2, und Art. 31; D vom 16. 2. 70 über die verfassungsmässigen Volksbegehren, Art. 9.

[8] Vgl. Bäumlin, S. 238/239.

[9] Vgl. Huber, Studie, S. 53.

[10] SV, Art. 18, 33, Abs. 2, 46, Abs. 1, und 57, Abs. 1.

[11] G vom 7. 6. 70 über Grundsätze des verwaltungsinternen Verfahrens, Art. 10ff; VRPG, Art. 16 und 31; vgl. Gygi/Stucki; Handkommentar, Vorbem. zum 2. Teil, N 1, S. 69/70.

meine Interesse an der Gesetzmässigkeit der Verwaltung begründet kein genügend intensives Rechtsschutzbedürfnis, um jedermann zu gestatten, eine Verfügung, die ihn nicht persönlich belastet, der Überprüfung zuzuführen[12]. Dasselbe gilt sogar für Disziplinarbeschwerden[13]. Das Disziplinarwesen ist zwar auf die Gewissenhaftigkeit und Integrität der Beamtenschaft ausgerichtet; es soll zur inneren Reinigung der Verwaltung beitragen und auch in jene Winkel hineinleuchten, um die sich mittels der Verwaltungsrechtspflege niemand persönlich interessiert. Die Disziplinarrechtspflege gehört somit ins Gebiet der Verwaltungskontrolle[14]. Trotzdem kann ein Bürger nach bernischem Recht nur dann die Eröffnung einer Disziplinaruntersuchung verlangen, wenn er selber in seinen Rechten verletzt worden ist[15].

Der bernische Gesetzgeber könnte das Instrumentarium der Verwaltungs- und Finanzkontrolle noch erweitern durch die förmliche Einführung einer Aufsichtsbeschwerde nach dem Vorbild des Bundesrechtes[16]. Dieser Rechtsbehelf ist indessen auch ohne ausdrückliche Erwähnung im Gesetz gewährleistet[17]. Die Aufsichtsbeschwerde verschafft keine Parteirechte; sie ist nicht davon abhängig, dass der Beschwerdeführer in seinen Rechten verletzt worden ist; ein Erfolg ist ihm auch nicht um seiner Interessen willen beschieden, sondern nur, wenn klare Rechtsverletzungen oder eigentliche Misstände aus einem öffentlichen Interesse heraus korrigiert werden müssen[18].

4. Finanzkontrolle durch den Grossen Rat

4.1. *Allgemeines*

4.1.1. *Stellung des Parlamentes als Kontrollbehörde*

In der Demokratie geht die Kontrolle letztlich vom Volk aus. Das Volk kann indessen eine aktive Kontrolle ausser im Wahlakt und mit dem Referendum nicht selber ausüben. Es muss Vertreter wählen, die an seiner Stelle handeln. Dem Parlament kommt deshalb für die Finanzkontrolle eine erstrangige Bedeutung zu.

Die Auffassung über die Stellung des Parlamentes als Kontrollbehörde wird von der Vorstellung über das Gefüge der obersten Organe der Demokratie mitbestimmt. Hinter dieser Vorstellung steckt immer ein bestimmtes Bild der Demo-

[12] Vgl. Gygi/Stucki, Handkommentar, S. 33, NI 1b zu Art. 16.
[13] DBPG, Art. 22f.
[14] Vgl. Gygi, Verwaltungsrechtspflege, S. 13.
[15] DBPG, Art. 23, Abs. 1.
[16] BG vom 20.12.68 über das Verwaltungsverfahren, Art. 71 (SR 172.021).
[17] Vgl. BV, Art. 57; ferner auch nachstehend S. 57f.
[18] Vgl. Gygi, Verwaltungsrechtspflege, S. 14.

kratie. Zwei Anschauungen können einander gegenübergestellt werden: Demokratie als Selbstregierung des Volkes und Demokratie als verantwortliche Regierung[1].

Wer die Demokratie als Selbstregierung des Volkes versteht und die Identität von Regierenden und Regierten voraussetzt, führt die vom Parlament ausgeübte Kontrolle auf den Grundgedanken zurück: Weil das Volk souverän ist und der Volkswille demzufolge den ganzen Staat durchdringen muss, hat das Parlament als Stellvertreter des Souveräns dafür zu sorgen, dass sich die Regierung und die Verwaltung auch tatsächlich und ausnahmslos nach diesem Volkswillen richten[2]. Die exekutiven Organe erscheinen in dieser Betrachtungsweise zwar als notwendige, aber für die Freiheit des Volkes potentiell gefährliche Mächte, deren Tätigkeit der ständigen Anwesenheit von Korrektoren bedarf[3]. Die Kontrollfunktion der Volksvertretung besteht darin, Fehler zu korrigieren und dadurch Verstösse gegen den Volkswillen zu beseitigen. Diese Kontrolle erfolgt nachträglich und trägt vorwiegend repressive Züge: Zuerst stellt der Gesetzgeber den Plan des Handelns auf; dann führt die Exekutive diesen Plan aus; erst am Schluss wird festgestellt, ob sich die Exekutive an den verbindlichen Plan gehalten hat. Die Kontrolltätigkeit hat also den Charakter eines syllogistischen Schlusses: Der Volkswille ergibt den Obersatz; das zu kontrollierende Handeln von Regierung und Verwaltung den Untersatz, und der Kontrollbefund ist die Schlussfolgerung.

Wer jedoch die Demokratie als verantwortliche Regierung versteht, erblickt im demokratischen Regierungsprozess ein pluralistisches Zusammenwirken verschiedener Organe[4]. Demokratie als verantwortliche Regierung bedeutet nicht Kompetenz eines obersten herrschenden Organes, sondern setzt die Differenzierung und die Verteilung der Aufgaben auf verschiedene Funktionsträger voraus. Durch die Aussonderung von Teilaufgaben und ihre Übertragung auf verschiedene Organe wird ein System gegenseitiger Abhängigkeit geschaffen. Wer für ein Teilgebiet verantwortlich ist, hat immer auch ein Gegenüber, vor dem er sein Handeln zu begründen hat. In diesem Zusammenwirken organisatorisch differenzierter Organe auf ein gemeinsames Ziel hin ist die Kontrolle angesiedelt[5]. Für die legislative Kontrolle bedeutet das, dass dem Parlament nicht bloss die Rolle eines nachträglichen Korrektors beschieden ist. Seine Kontrolltätigkeit leitet sich nicht ausschliesslich aus seiner formellen Aufsichtskompetenz ab. Die parlamentarische Kontrolle kommt vielmehr überall dort zum Zuge, wo – wie insbesondere im Gesetzgebungsverfahren – eine Zusammenarbeit und ein Dialog mit der Regierung besteht. Indem sie den am Verfahren mitbeteiligten Partner fortwährend

[1] Näheres bei BÄUMLIN, S. 207 ff und 220 ff.
[2] Z. B. BOSSHART, S. 22.
[3] Vgl. dazu und zum folgenden BÄUMLIN, S. 236 f.
[4] Näheres bei BÄUMLIN, S. 220 ff.
[5] Vgl. BÄUMLIN, S. 238.

zu einem Handeln nach kritisch erwogenen Gründen verhält, entfaltet sie eine präventive Wirkung[6].

4.1.2. *Bedeutung der parlamentarischen Finanzkontrolle*

Die parlamentarische Finanzkontrolle ist in rechtlicher und politischer Hinsicht von Bedeutung[7]. In rechtlicher Hinsicht deshalb, weil die öffentliche Finanzwirtschaft eine Auftragswirtschaft ist. Ihre Ziele sind in den Gesetzen festgelegt und die Regierung hat als ausführendes Organ den vom Gesetzgeber erteilten Auftrag richtig zu erfüllen. Aus dem Vorrang und dem Vorbehalt des Gesetzes ergibt sich die Suprematie der Legislative, die auch darüber zu wachen hat, dass die Exekutive und die Verwaltung den Willen des Gesetzgebers richtig konkretisieren. Die Aufsicht des Parlamentes über fremde Amtsführung ist Gegenstand verfassungsrechtlicher Normierung.

Die politische Bedeutung der parlamentarischen Finanzkontrolle wird zunächst dort offenbar, wo sich Legislative und Exekutive wie im Gesetzgebungsverfahren oder im Verfahren zur Aufstellung des Voranschlages in die Befugnisse teilen. Aus dem Zusammenwirken beider Organe auf ein gemeinsames Ziel hin fliesst eine Kontrolle politischen Charakters, eine Kontrolle nämlich, die fortwährend darauf abzielt, die «Polis», den Staat als Gemeinwesen, immer wieder zu verwirklichen und schöpferisch weiterzubilden[8]. Im Verwaltungsstaat[9] steht die Administration im Sog der Technik und des technischen Denkens. Ihr Handeln wird in erster Linie und zuweilen mit grossem Perfektionismus auf das Zweckrationale und das streng Fachliche ausgerichtet. Darin liegt die Gefahr, dass der Bezug auf das Gemeinwohl und die Wertordnung der Verfassung verlorengeht. Das Parlament hat nun im Rahmen seiner Kontrolltätigkeit die Gelegenheit, das Politische in die staatliche Betätigung einfliessen zu lassen und dafür zu sorgen, dass die Regierung und die Verwaltung nicht einem einseitigen technischen Zweckdenken unterliegen[10].

Aber auch die Aufsicht über fremde Amtsführung trägt politische Züge: Sie soll mithelfen, das Vertrauen des Bürgers in die Regierung und die Verwaltung zu sichern und zu erhalten. Jeder Bürger hat als Steuerzahler ein Interesse daran, dass die von ihm aufgebrachten Mittel sorgfältig verwendet werden. Ist er davon überzeugt, dass das Geld, das er dem Staat zur Verfügung stellt, zweckmässig und sparsam eingesetzt wird, besteht ein bedeutendes Vertrauensverhältnis[11]. Die

[6] Vgl. BÄUMLIN, S. 238.
[7] Vgl. AUBERT, S. 495, Nr. 1366
[8] Vgl. BÄUMLIN, S. 243 f.
[9] Vgl. die zusammenfassende Charakterisierung des Verwaltungsstaates bei HUBER, Demokratie, S. 102 f.
[10] Vgl. EICHENBERGER, Kontrolle im Verwaltungsstaat, S. 289.
[11] Vgl. PILLMEIER, S. 22.

Kontrolle fusst zwar ihrerseits auf dem Misstrauen; sie versucht, Mängel zu finden und anzuprangern. Sie sollte jedoch immer auch darauf bedacht sein, das Tüchtige, Zulängliche und Lotrechte vor der Öffentlichkeit sichtbar zu machen. Denn mit dem Nachweis, dass die Exekutive ihrer Aufgabe genügt, leistungsfähig ist und Zustimmung verdient, erfüllt die Kontrolle eine wichtige Integrationsfunktion[12].

Schliesslich kommt der parlamentarischen Kontrolle noch die – ebenfalls politische – Bedeutung zu, dass sie das staatliche Handeln in öffentlich sichtbare Verantwortlichkeitszusammenhänge stellt. «Staatsrechtlich relevante und aktuelle Verantwortlichkeit bedarf der gepflegten öffentlichen Stätte, wo Red und Antwort gestanden wird, ohne dass die Organwalter dem direkten Zugriff einer unformierten Öffentlichkeit ausgeliefert werden. (...) Parlamentarische Kontrolle soll einen disziplinierten und besonnenen Verlauf der öffentlichen Verantwortlichkeitsprozedur sicherstellen[13].»

4.2. *Kontrollmöglichkeiten des Grossen Rates*

4.2.1. *Oberaufsicht über die Staatsverwaltung*

4.2.1.1. *Inhalt*

Artikel 26, Ziffer 7 der Staatsverfassung überträgt dem Grossen Rat als der höchsten Staatsbehörde die Oberaufsicht über die Staatsverwaltung.

Die Kompetenz zur Oberaufsicht stellt eine generelle Ermächtigung dar, an der Tätigkeit des Regierungsrates und der Verwaltung Kritik zu üben. Die Oberaufsicht des Grossen Rates findet jedoch in zwei Richtungen ihre Grenzen.

Zunächst erstreckt sie sich ausschliesslich über die Exekutive und die Administration. Die Rechtsprechung ist dagegen der parlamentarischen Kontrolle entzogen. Der Grosse Rat kann zwar abklären, ob die Gerichte ihre Geschäfte speditiv erledigen, und sich vergewissern, ob Recht gesprochen wird. Er hat sich jedoch nicht darum zu kümmern, wie Recht gesprochen wird; er darf die Jurisdiktion materiell nicht kritisieren[14]. Auch die von den Organen der verwaltungsinternen Rechtspflege ausgeübte Verwaltungsrechtsprechung ist der Kritik des Grossen Rates nicht zugänglich[15]. Vorbehalten bleiben allerdings die Fälle, für die der Grosse Rat kraft besonderer Vorschrift Beschwerdeinstanz ist[16].

[12] Vgl. Eichenberger, Kontrolle im Verwaltungsstaat, S. 272/273.
[13] Eichenberger, Kontrolle im Verwaltungsstaat, S. 288/289.
[14] Vgl. Aubert, S. 499/500, Nr. 1378.
[15] Vgl. Grisel, S. 76.
[16] Z.B. in Streitigkeiten über Gemeindegrenzen (D vom 11.9.1878 über die Bereinigung der Gemeindegrenzen).

Die Oberaufsicht ist sodann in funktioneller Hinsicht beschränkt: Sie ist keine durchgreifende Aufsicht, die ihre eigenen Akte an die Stelle der Akte, die von der Regierung oder von der Verwaltung erlassen worden sind, setzen könnte. Der Grosse Rat ist nicht befugt, allein gestützt auf die allgemeine Kompetenz zur Oberaufsicht einzelne Geschäfte, die in die Zuständigkeit der Regierung fallen, an sich zu ziehen, Verfügungen des Regierungsrates abzuändern oder aufzuheben und ihm verbindliche Weisungen für die Erledigung seiner Geschäfte zu erteilen[17]. Selbst mit dem Mittel der Motion kann der Grosse Rat dem Regierungsrat einen verbindlichen Auftrag nur auf einem Gebiet erteilen, das letztlich auch in die Zuständigkeit des Parlamentes fällt. Wo die Regierung aber allein zuständig ist, können ihr auf dem Wege der Motion keine Weisungen erteilt werden[18]. Diese Begrenzung der Oberaufsicht ergibt sich aus den Grundsätzen der Gewaltentrennung und der Einheit der Verwaltung. Der Verfassungsgesetzgeber des 19. Jahrhunderts räumte zwar dem Parlament ausdrücklich eine Vormachtstellung ein, weil er damals die Staatsleitung ausschliesslich in der Gesetzgebung erblickte und diese als höchstes Attribut der Staatsgewalt verstand[19]. Seither hat sich das staatsleitende Handeln immer mehr auf die Exekutive verschoben. Die Regierung erfüllt heute massgebende Teilfunktionen im Gesetzgebungsverfahren und bestimmt damit weitgehend die staatliche Politik auf allen Teilgebieten. Ausserdem trägt sie eine eigene Verantwortung für die gesamte Regierungsverwaltung[20]. Der Regierungsrat ist somit weit davon entfernt, bloss ein Kollegium von Vollzugsbeauftragten zu sein, das den Willen der Legislative vollstreckt. An der echten Autorität der Regierung findet die Suprematie des Parlamentes und damit auch seine Kompetenz zur Oberaufsicht ihre Schranken[21].

Wenn auch die Oberaufsicht den ganzen Tätigkeitsbereich der Verwaltung umfasst, so kommt sie nicht überall gleich stark zur Geltung. Sie kann nur eine punktuelle Wirksamkeit entfalten. Sie nimmt vorwiegend auf grundsätzliche Probleme Bezug, an denen die Parlamentarier ein Interesse besitzen. Viele weniger augenfällige Punkte entgehen dagegen der Aufmerksamkeit des Grossen Rates. Er wäre allerdings gar nicht in der Lage, alle Details rationell zu untersuchen. Um trotzdem eine wirksame Oberaufsicht zu gewährleisten, muss das Parlament deshalb auf allen Gebieten der Verwaltungstätigkeit Schwerpunkte bilden und diese im Laufe der Zeit systematisch wechseln.

[17] Vgl. BURCKHARDT, S. 695; FLEINER/GIACOMETTI, S. 534ff; GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone, S. 320ff. Ferner auch BÄUMLIN, S. 284, und BOSSHART, S. 72.
[18] Vgl. AUBERT, S. 497, Nr. 1369, und GRISEL, S. 78.
[19] Vgl. BURCKHARDT, S. 639.
[20] SV, Art. 36.
[21] Vgl. AUBERT, S. 496, Nr. 1369.

4.2.1.2. *Genehmigung des Verwaltungsberichts*

Gelegenheit zur Ausübung der Oberaufsicht verschafft vorab die Behandlung des Verwaltungsberichts[22]. Wenn der Grosse Rat auch nicht in der Lage ist, das künftige Verhalten der Regierung mit verbindlichen Weisungen zu beeinflussen, kann er doch anlässlich der Beratung des Verwaltungsberichts die zurückliegende Tätigkeit des Regierungsrates prüfen und kritisieren[23].

Anders als in der Finanzpolitik, wo das Parlament mit dem Voranschlag vorerst einen Plan aufstellt und nachträglich anhand der Rechnung kontrolliert, ob der Plan eingehalten worden ist, gehen dem Verwaltungsbericht keine verbindlichen Richtlinien für die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit voraus. Der Regierungsrat hat allerdings dem Grossen Rat 1971 erstmals Richtlinien der Regierungspolitik unterbreitet[24]. Das Parlament ist jedoch mangels einer entsprechenden Rechtsgrundlage darauf nicht eingetreten, obwohl solche Richtlinien – wenn sie verbindlich erklärt oder wenigstens genehmigt würden – dem Grossen Rat die Ausübung politischer Kontrolle erleichtern könnten. Die Beratung der Richtlinien würde ihm einen Überblick über das staatsleitende gouvernementale Handeln der Regierung verschaffen, bevor die einzelnen Vorlagen in der Schlussphase des Gesetzgebungsverfahrens zur parlamentarischen Beratung kommen[25].

Der Verwaltungsbericht setzt sich aus den Berichten der Präsidialabteilung, des Obergerichts, des Verwaltungsgerichts, der Steuerrekurskommission, der Direktionen des Regierungsrates und der Finanzkontrolle zusammen. Wer erwartet, im Verwaltungsbericht eine Aufzeichnung der grossen Linien der Politik und eine Darstellung der aktuellen Probleme und der Ideen für ihre Lösung zu finden, wird enttäuscht sein. Die Rechenschaftsablage besteht vielmehr im Zusammentragen einer Vielzahl von Details und Statistiken, durch die hindurch die Leitgedanken der Regierung kaum mehr zu erkennen sind.

Der Verwaltungsbericht wird dem Grossen Rat in der gleichen Session unterbreitet wie die Staatsrechnung[26]. Dieser Umstand ist für die Ausübung der Finanzkontrolle nicht unwesentlich, gewährleistet die gleichzeitige Vorlage doch eine weit bessere Information des Parlamentes. Vor allem der Bericht der Kantonalen Finanzkontrolle ist ein wichtiges Hilfsmittel in der Hand des Grossen Rates und der Staatswirtschaftskommission, das ihnen die Rechnungsprüfung erleichtert.

[22] SV, Art. 26, Ziff. 7.
[23] Vgl. AUBERT, S. 497, Nr. 1370.
[24] Bericht des Regierungsrates des Kantons Bern an den Grossen Rat über die Richtlinien der Regierungspolitik der Jahre 1971–1974, RRB vom 11.8.71 (nicht im TBl.).
[25] Vgl. GYGI, Verwaltungskontrolle, S. 305 ff.
[26] GO, Art. 50.

Das Parlament berät den Verwaltungsbericht abschnittsweise. Über jeden Abschnitt wird eine Abstimmung durchgeführt. Der Rat hat nur die Wahl, den Bericht zu genehmigen oder nicht zu genehmigen. Er kann allerdings den Genehmigungsbeschluss zeitlich hinausschieben, etwa bis zum Zeitpunkt, in dem der Regierungsrat zusätzliche Auskünfte erteilt oder parlamentarische Vorstösse beantwortet hat. Die Genehmigung entlastet die Regierung von der politischen Verantwortung für die im Bericht dargestellten Massnahmen[27].

4.2.1.3. *Genehmigung der Staatsrechnung*

Eine weitere wichtige Gelegenheit zur Ausübung der Oberaufsicht bietet die Beratung und Genehmigung der Staatsrechnung[28]. Wir kommen darauf nach dem Kapitel über den Voranschlag zu sprechen, weil die Rechnung in einem engen logischen Zusammenhang mit dem Budget steht.

4.2.1.4. *Schriftliche Anfrage und Interpellation*

Besondere Mittel, um die politische Kontrolle des Parlamentes einzuleiten, sind die Schriftliche Anfrage und die Interpellation. Ein einzelnes Mitglied des Grossen Rates kann Oberaufsicht nur im Schosse des Parlamentes und seiner Ausschüsse ausüben. Ausserhalb der Sessionen besitzt es gegenüber der Verwaltung nicht mehr Rechte als jeder andere Bürger, und es kann keinen Beamten zwingen, auf seine Fragen zu antworten[29]. Wenn es zur Ausübung seines Mandates Unterlagen und Auskünfte bedarf, steht ihm der Dokumentationsdienst der Staatskanzlei zur Verfügung. Während der Session kann es jedoch dem Präsidenten des Grossen Rates schriftlich eine Anfrage oder eine Interpellation einreichen und damit verlangen, dass der Regierungsrat im Rat über einen bestimmten Gegenstand der Staatsverwaltung Auskunft erteilt[30]. Der Präsident bringt die Vorstösse dem Parlament zur Kenntnis. Sie müssen vom Regierungsrat spätestens in der übernächsten Session beantwortet werden, wenn er nicht die sofortige Behandlung vorzieht. In dringenden Angelegenheiten kann eine Interpellation auch mündlich gestellt werden. Der Regierungsrat hat die Wahl, sie sogleich zu beantworten oder zu verlangen, dass für die Behandlung ein bestimmter Tag festgesetzt wird.

Das Ratsmitglied muss seine Interpellation mündlich begründen, sobald sie zur Behandlung kommt. Der Regierungsvertreter antwortet ebenfalls mündlich. Eine

[27] Vgl. AUBERT, S.497, Nr.1371. Näheres zum Genehmigungsverfahren im eidgenössischen Parlament bei EICHENBERGER, Die oberste Gewalt im Bunde, S.276ff.
[28] SV, Art.26, Ziff.7.
[29] Vgl. GRISEL, S.76 (Ziff.1).
[30] SV, Art.30, GO, Art.69ff.

weitere Aussprache findet nur statt, wenn sie der Rat beschliesst. Mit dem Einverständnis des Ratsmitglieds kann seine Interpellation auch schriftlich beantwortet werden.

Die Schriftliche Anfrage wird nicht mündlich begründet. Der Regierungsrat antwortet mündlich oder lässt eine schriftliche Antwort austeilen.

Die Schriftliche Anfrage und die Interpellation sind für den einzelnen Parlamentarier wertvolle Hilfsmittel, um in Einzelfällen vom Regierungsrat Rechenschaft zu fordern. Ihre Bedeutung für die Finanzkontrolle darf indessen nicht überschätzt werden, handelt es sich doch um punktuelle Vorstösse, in denen recht eigentlich der Zufall herrscht[31]. Schriftliche Anfrage und Interpellation sind nicht Mittel systematischer Kontrolle; von ihnen wird regelmässig erst dann Gebrauch gemacht, wenn ein tatsächlicher oder vermeintlicher Misstand bereits auf andere Weise zum Vorschein gekommen ist. Oft werden sie auch anderen Zwecken dienstbar gemacht als der Kontrolle und der Kritik des Regierungsrates. Besonders gegen das Ende einer Legislaturperiode sind die parlamentarischen Vorstösse häufig wahltaktisch begründet. Nicht selten werden sie sogar vom Regierungsrat selber veranlasst, damit er Gelegenheit erhält, sich vor dem Grossen Rat und der Öffentlichkeit zu gewissen Fragen zu äussern; ein solches Vorgehen ist etwa dann angezeigt und legitim, wenn die Regierung in der Presse angegriffen wird, das Parlament jedoch keinen Anlass zur Kritik sieht und dem Regierungsrat somit von sich aus nicht Gelegenheit zur Stellungnahme bietet[32]. Schriftliche Anfragen und Interpellationen nähern sich inhaltlich manchmal dem Postulat oder der Motion; so wenn beispielsweise ein Grossrat die besorgte Frage stellt, ob der Regierungsrat nicht diese oder jene Massnahme in Erwägung ziehen wolle.

Die Wirksamkeit der Kontrolle, die mittels der Schriftlichen Anfrage und der Interpellation ausgeübt wird, hängt auch von der Bereitschaft des Regierungsrates ab, die gestellten Fragen klar und zutreffend zu beantworten. Er könnte gelegentlich versucht sein, sich heiklen Fragen durch ausweichende Antworten zu entziehen.

Es ist schon vorgeschlagen worden, den Kontrolleffekt der Interpellation zu verbessern, indem die Diskussion im Rat auch auf das Begehren einer Minderheit zugelassen wird. Dadurch könne die Kritik der kleinen Parteien, die nicht an der Regierung beteiligt sind, besser institutionalisiert werden[33]. Dieser Folgerung steht allerdings das Postulat nach vermehrter Rationalisierung des Ratsbetriebes gegenüber: Die nebenamtlichen Parlamentarier haben eine Aufgabe zu erfüllen, die sie in zeitlicher und fachlicher Hinsicht immer stärker in Anspruch nimmt. Sie sind deshalb bestrebt, sich auf die Anliegen der Gesetzgebung zu konzentrieren

[31] Vgl. Eichenberger, Die oberste Gewalt im Bunde, S. 279.
[32] Vgl. Bäumlin, S. 294/295.
[33] Vgl. Bäumlin, S. 295.

und bei der Behandlung der parlamentarischen Vorstösse Zeit zu gewinnen. Neben den Rationalisierungsbestrebungen mögen aber auch Befürchtungen mitspielen, dass unfruchtbarer Polemik die Tür geöffnet würde, wenn das Parlament das Zustandekommen der Diskussion zu stark erleichterte. Der Grosse Rat wird in seinen Bemühungen, das Verfahren zur Behandlung der parlamentarischen Vorstösse zu straffen, vom Regierungsrat unterstützt, der sich dabei auch eine Entlastung seiner Mitglieder und der Verwaltung erhofft.

4.2.1.5. *Kontrollrecht des Präsidenten des Grossen Rates*

Dem Präsidenten des Grossen Rates steht die Befugnis zu, Einsicht in die Verhandlungen des Regierungsrates zu nehmen[34]. Er kann diese Kontrolle auch ausserhalb der Sessionen ausüben. Seit langer Zeit hat er allerdings vom Recht auf Einsichtnahme keinen Gebrauch mehr gemacht.

4.2.2. *Aufstellung des Voranschlages*

4.2.2.1. *Allgemeines*

Der Grosse Rat stellt vor Beginn jedes Rechnungsjahres ein detailliertes Budget auf[35]. Darin werden die mutmasslichen Einnahmen geschätzt und den Verwaltungszweigen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zugeteilt.

Der Voranschlag ist kein Gesetz, weder im formellen noch im materiellen Sinn, sondern ein Verwaltungsakt, dessen Erlass allerdings der gesetzgebenden Behörde vorbehalten ist. Der Budgetbeschluss vermag deshalb einen Rechtssatz nicht zu ersetzen[36]. Das hat folgende Auswirkungen: Der Steuerbezug richtet sich nicht nach den Einnahmenschätzungen des Voranschlages. Das Parlament setzt zwar gleichzeitig mit der Aufstellung des Budgets die Steueranlage fest, um die Einnahmen dem Finanzbedarf anzupassen. Ist jedoch die Steueranlage zu tief angesetzt, so dass die Einnahmen den im Haushaltplan eingesetzten Betrag nicht erreichen, kann der Steuerbezug nicht bis zur geschätzten Summe fortgesetzt werden. Andererseits wird der Steuerbezug auch nicht unterbrochen, wenn die Einnahmen die Schätzungen übertreffen. Ähnlich verhält es sich bei den Ausgaben, die durch die Aufnahme ins Budget noch nicht rechtskräftig bewilligt werden. Der Ausgabenkredit stellt bloss eine Ermächtigung dar, von der die Behörden im Rahmen ihrer Finanzkompetenzen Gebrauch machen können, sofern für jede einzelne Ausgabe ausserdem eine Rechtsgrundlage im Gesetz besteht[37].

[34] SV, Art. 25, Abs. 2.
[35] SV, Art. 26. Ziff. 8.
[36] Vgl. IMBODEN, Bd. I, S. 51, Nr. 211 Id.
[37] FHG, Art. 16.

Die Aufstellung des Voranschlages ist dem Grossen Rat – der höchsten Staatsbehörde – übertragen, weil der Budgetierung eine wichtige politische Steuerungsfunktion zukommt. Im Voranschlag wird ein Interessenausgleich zwischen politischen und wirtschaftlichen Gruppen gefunden und ziffernmässig ausgedrückt[38]. Der Voranschlag stellt einen Kompromiss zwischen dem politisch Wünschbaren und dem finanziell Möglichen dar. Indem er die im kommenden Rechnungsjahr zulässigen Ausgaben unter Anpassung an die verfügbaren Einnahmen verbindlich begrenzt, stellt er sicher, dass die in Aussicht genommenen Aufgaben auch tatsächlich finanziert werden können. Das Budget ist schliesslich auch ein Mittel, um die konjunkturelle Entwicklung ausgleichend zu beeinflussen und das harmonische Wachstum der Wirtschaft zu fördern[39].

Ausser der politischen Steuerungsfunktion erfüllt der Voranschlag aber auch noch eine andere Aufgabe: Er stellt den Ausgangspunkt und die Grundlage für die Finanzkontrolle dar. Der Grosse Rat, der vor Beginn des Haushaltjahres ein verbindliches Budget aufgestellt hat, lässt sich am Ende des Rechnungsjahres mit der Staatsrechnung über den Vollzug dieses Planes berichten. Finanzkontrolle übt das Parlament jedoch nicht erst bei der Rechnungsprüfung sondern erstmals bereits anlässlich der Aufstellung des Voranschlages aus. Diese Kontrolle ist Gegenstand der Ausführungen im nächsten Abschnitt.

4.2.2.2. *Verfahren*

Das Verfahren zur Aufstellung des Voranschlages beginnt bei der Finanzdirektion, die einen Entwurf ausarbeitet. Zu diesem Zweck führt sie zunächst Erhebungen über den Finanzbedarf der einzelnen Verwaltungszweige durch. Sodann bereinigt sie die Kreditbegehren im direkten Gespräch mit den Antragstellern. Nach Abschluss dieser Budgetverhandlungen werden Einnahmen und Ausgaben zusammengezählt. Fällt das Ergebnis ungünstig aus, müssen weitere Abstriche vorgenommen werden. Kann über die zusätzlichen Kürzungen keine Einigung zwischen der Finanzdirektion und den Betroffenen erzielt werden, entscheidet der Regierungsrat.

Das auf diese Weise gestaltete Vorbereitungsverfahren ist mit einigen grundsätzlichen Mängeln behaftet. Zunächst ist die induktive Methode, wonach das Gesamtergebnis durch Zusammenrechnung einzelner Begehren ermittelt wird, nicht geeignet, wesentliche Einsparungen zu verwirklichen. Diese Methode führt nämlich dazu, dass Anträge und Wünsche der Fachleute, deren Anliegen die Leistungsmaximierung in ihrem Teilbereich ist, akkumuliert werden. Dadurch wird der optimale Einsatz der beschränkt verfügbaren Mittel vereitelt und dem Fach-

[38] Vgl. Höch, S. 18.
[39] Näheres bei Neumark, S. 558ff.

perfektionismus Vorschub geleistet. Die Finanzdirektion sitzt sodann in den Budgetverhandlungen am kürzeren Hebelarm. Wenn sie kurzfristig zu technisch komplizierten Projekten oder Anschaffungen Stellung nehmen muss, fehlen ihr oft die erforderlichen Sachkenntnisse und Informationen, um sich gegen die wohlvorbereiteten Anträge der Fachleute durchzusetzen. Die Beurteilungslücke führt dann dazu, dass auf allen Gebieten schematische Abstriche vorgenommen werden, um das unvermeidliche Defizit zu verkleinern. Dieses Vorgehen veranlasst jedoch viele Dienststellen, in ihren Anträgen zum vornherein eine genügend grosse Reserve einzubauen.

Aus diesen Schwierigkeiten würde sich ein Ausweg über eine deduktive Budgetierungsmethode, wie sie einem integrierten Planungs-, Programmierungs- und Budgetierungssystem zugrunde liegt, öffnen. Eine derartige Budgettechnik besteht in vier logisch aufgebauten Schritten: Langfristige Zieldefinition der einzelnen Staatsfunktionen; Ausarbeitung von Programmalternativen zur Zielverwirklichung; Programmselektion mit Hilfe von Nutzen-Kosten-Analysen; Ermittlung der Budgetkredite. Sollte der so erarbeitete Betrag infolge Besteuerungs- oder Verschuldungsgrenzen nicht aufgebracht werden können, müsste die Zielplanung modifiziert werden[40].

Auf die Novembersession hin unterbreitet der Regierungsrat den Budgetentwurf dem Grossen Rat. Das Parlament kann die Vorlage nicht nur gutheissen oder ablehnen, sondern unmittelbar selber auch ändern. Es übt somit zunächst eine ihm von der Verfassung übertragene Exekutivfunktion aus. Der Beschluss über den Voranschlag bedeutet aber immer auch Wahrnehmung von Finanzkontrolle gegenüber dem Regierungsrat als dem Partner im Budgetierungsverfahren. Ändert der Grosse Rat den Voranschlag, kritisiert er die Leistungen der Exekutive im Vorbereitungsverfahren. Ebenso ist das Kontrollmoment in der unveränderten Billigung der Vorlage enthalten, indem zum Ausdruck gebracht wird, der Regierungsrat habe das Vorbereitungsverfahren so geleitet, dass das Parlament daran nichts auszusetzen hat[41]. Die Bedeutung dieser Kontrolle liegt vor allem in ihrer präventiven Wirkung: Die vorberatenden Organe trachten stets danach, den Entwurf so zu gestalten, dass er vom Grossen Rat schliesslich als ausgewogen betrachtet und angenommen werden kann.

Zusammen mit dem Voranschlag unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat auch den Antrag über die Festsetzung der Steueranlage. Sie ist das Vielfache der im Steuergesetz festgelegten Einheitsansätze der direkten Steuern und erlaubt, das Steuermass durch einen Beschluss des Grossen Rates ohne Änderung

[40] Vgl. René Frey, Methoden der Planung öffentlicher Ausgaben; NZZ Nr. 89 vom 23.2.70, S. 5. Vgl. auch die einlässliche Studie von Rühli/Riedweg.
[41] Vgl. Bäumlin, S. 270.

des Steuergesetzes jährlich dem wechselnden Finanzbedarf anzupassen[42]. Der Grosse Rat ist allerdings nur befugt, die Steueranlage bis zum zweifachen Betrag des Einheitsansatzes festzusetzen[43]. Für Erhöhungen über diesen Betrag hinaus ist die Zustimmung des Volkes erforderlich[44].

Das Parlament hat in den verflossenen zehn Jahren den Voranschlag immer unverändert genehmigt. Die letzte Korrektur nahm es am Budget für das Jahr 1962 vor, als es den Kredit für die Beiträge an die Defizite der Bezirksspitäler um 100000 Franken auf 4 Millionen Franken erhöhte. Mit dieser Änderung kritisierte der Grosse Rat vor allem, dass die Spitalbeiträge auf einer längst revisionsbedürftigen Gesetzgebung beruhten[45]. Die Zurückhaltung, die sich das Parlament bei der Änderung von Budgetvorlagen auferlegt, muss allerdings noch nicht bedeuten, dass es geringen Anlass zur Kritik hat. Es gilt in diesem Zusammenhang auch zu bedenken, wie schwierig es für das Parlament heute ist, den umfangreichen Voranschlag zu lesen und zu verstehen. Das Studium der Konten erfordert eine mühsame Kleinarbeit, Sammelposten müssen aufgeteilt, einlässliche Begründungen bei der Verwaltung eingeholt werden. Die genaue Erforschung der wirklichen Vorgänge erfordert Zeit und Beharrlichkeit. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich, wenn Änderungen im Sinne von Einsparungen vorzunehmen sind[46]. Selbst wenn die politischen Voraussetzungen zu einer Sparpolitik gegeben sind, türmen sich zahlreiche Hindernisse vor dem sparbeflissenen Parlament auf. Zwar finden sich viele Redner, die in bewegenden Worten ihrer Besorgnis über das unaufhaltsame Wachstum der Ausgaben Ausdruck geben, aber zuwenig Männer, die den Willen haben, die entsprechenden Konsequenzen zu ziehen. Es ist für den Parlamentarier angenehmer, den Anträgen der Verwaltung mit sorgenumwölkter Stirne schliesslich zuzustimmen, als einen Reduktionsantrag durchzukämpfen. Gerade die Kürzung der Kredite wäre aber oft das einzige Mittel, die von Natur expansive Administration zu bändigen. Die Wirkung selbst geringfügiger Einsparungen darf nicht unterschätzt werden; Kürzungen auch von verhältnismässig kleinem Ausmass sind eine Warnung an die ganze Verwaltung, sich der Zurückhaltung zu befleissigen[47]. In der Ausscheidung zwischen dem Wünschbaren und dem Notwendigen fällt dem Grossen Rat eine entscheidende Aufgabe zu, hat er doch die Interessen des Steuerzahlers dem Standpunkt der Verwaltung gegenüberzustellen. Nur ein Parlament, das sich nicht scheut, auch bei kleinen Posten Abstriche durchzusetzen, kann seine Stellung als Budget- und Kontrollbehörde trotz zunehmender Kompliziertheit der Administration behaupten.

[42] Vgl. Blumenstein, System, S. 161.
[43] SV, Art. 26, Ziff. 8.
[44] SV, Art. 6, Ziff. 6.
[45] TBl. 1961, S. 725.
[46] Vgl. Ernst Bieri, Die Verantwortung des Parlamentes; im Sonderdruck der NZZ: Das Problem des Sparens im öffentlichen Haushalt, Zürich 1953, S. 65 ff.
[47] Vgl. Ernst Bieri, a. a. O., S. 69/70.

4.2.2.3. *Budgetprinzipien*

Eine wichtige Rolle im Zusammenhang mit der parlamentarischen Finanzkontrolle spielen jene Grundsätze für die Budgetgestaltung, die sich im Laufe der Zeit in der Praxis herausgebildet und die auch Eingang in das bernische Finanzhaushaltgesetz gefunden haben[48]. Diese Prinzipien dienen alle dem Ziel, dem Grossen Rat und auch der gesamten Öffentlichkeit den Einblick in den staatlichen Finanzhaushalt zu erleichtern und eine wirksame Kontrolle zu ermöglichen. Sie werden deshalb an dieser Stelle kurz erläutert[49].

Für den Voranschlag des Kantons Bern gelten folgende Grundsätze: Vorherigkeit, Jährlichkeit, Vollständigkeit, Einheit, Bruttodarstellung, Spezifikation, Klarheit, Genauigkeit und Öffentlichkeit. Damit die Vergleichbarkeit gewährleistet ist, finden sie alle auch auf die Staatsrechnung Anwendung[50].

a) Vorherigkeit

Der Grundsatz der Vorherigkeit zwingt dazu, vor Beginn des Rechnungsjahres über den Voranschlag rechtskräftig zu beschliessen. Der Entwurf muss dem Grossen Rat auf die Novembersession hin unterbreitet werden[51].

b) Jährlichkeit

Das Jahresprinzip schliesst einerseits Mehrjahresbudgets aus, die nicht mehr mit der erforderlichen Genauigkeit aufgestellt werden könnten; andererseits verunmöglicht es auch Halbjahres- oder Quartalsbudgets, denen der Charakter eines Haushaltplanes abgehen würde. Grössere Vorhaben, deren Finanzierung sich über mehrere Jahre erstreckt, können kreditmässig in ihrer Gesamtheit dank der Verpflichtungskredite erfasst werden[52]. Im übrigen ist die Schätzung des künftigen Finanzbedarfes Sache der Finanzplanung; der Finanzplan ist im Gegensatz zum Voranschlag auch auf der Ausgabenseite nicht verbindlich und wird vom Grossen Rat nicht selber aufgestellt, sondern bloss genehmigt[53].

c) Vollständigkeit

Der Grundsatz der Vollständigkeit besagt, dass sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Staates im Voranschlag aufzuführen sind. Davon wird allerdings im Kanton Bern zugunsten der Kantonalbank und der Hypothekarkasse abgewichen: Obschon die beiden Staatsbanken unselbständige Anstalten des Staates

[48] FHG, Art. 14; vgl. auch Vortrag der Finanzdirektion zum FHG (Januar 1968), S. 6.
[49] Näheres bei HALLER, S. 327ff; NEUMARK, S. 572ff; AUBERT, S. 488ff.
[50] FHG, Art. 23.
[51] FHG, Art. 13.
[52] FHG, Art. 27ff; vgl. nachstehend S. 39ff.
[53] FHG, Art. 2ff.

sind und keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen, erscheinen ihre Einnahmen und Ausgaben mit Rücksicht auf ihre tatsächliche Autonomie und ihre privatwirtschaftliche Geschäftstätigkeit nicht im Staatsvoranschlag. Die Rechnungen der Staatsbanken werden auch vom Grossen Rat genehmigt[54].

Das Vollständigkeitsprinzip wird ausserdem durch die Fonds (zweckgebundene Vermögen, privatrechtliche Zweckvermögen, Stiftungsvermögen) durchlöchert, die zwar in der Staatsrechnung erwähnt, im Voranschlag dagegen nicht aufgeführt werden. Die Fondseinnahmen und -ausgaben müssten richtigerweise im Budget dargestellt werden. Bei der Schaffung neuer Fonds durch den Staat ist mit Rücksicht auf das Vollständigkeitsprinzip grösste Zurückhaltung geboten.

d) Einheit

Der Grundsatz der Einheit erfordert, dass die Einnahmen und Ausgaben des Staates in einem einzigen Voranschlag zusammengefasst werden. Damit soll die Schaffung von Sonderbudgets verhindert werden, von denen gerne Gebrauch gemacht wird, um bestimmte Ausgaben nicht aus den laufenden Einnahmen decken zu müssen. Solche Sonderbudgets verschleiern unwillkommene Defizite und laufen auf eine ungesunde Deckungspolitik hinaus, die bei klarer Darstellung der Finanzlage nicht vertretbar wäre[55]. Der Kanton Bern kennt deshalb keinen ausserordentlichen Voranschlag und auch keine ausserordentliche Rechnung, über die in den meisten andern Kantonen die Bauinvestitionen finanziert werden. Auch eine direkte Verbuchung einzelner Einnahmen und Ausgaben in der Bilanz ist ausgeschlossen.

e) Bruttodarstellung

Dem Grundsatz der Bruttodarstellung folgend, werden die Einnahmen und die Ausgaben voneinander getrennt in voller Höhe, ohne gegenseitige Verrechnung, im Voranschlag eingestellt und später in der Rechnung ausgewiesen. Der Grosse Rat hat sich mit den Ausgaben in ihrem gesamten Umfang und nicht bloss mit den Ausgabenüberschüssen zu befassen. Die Bruttodarstellung bietet Gewähr, dass das Parlament die gesamte Staatstätigkeit in ihrer kostenmässigen Auswirkung erfassen und beurteilen kann.

f) Spezifikation

Der Grundsatz der Spezifikation bedeutet zunächst in qualitativer Hinsicht, dass ein Kredit ausschliesslich für einen bestimmten Zweck verwendet werden darf. Fällt dieser Zweck dahin oder erfordert er weniger Mittel, als vorgesehen,

[54] G vom 8.12.63 über die Kantonalbank, Art.23; G vom 9.12.56 über die Hypothekarkasse, Art.11.

[55] Vgl. Vortrag der Finanzdirektion zum FHG (Januar 1968), S.6.

kann der Kredit nicht anderen Zwecken zugeführt werden. So bleibt das einmal aufgestellte Budget verbindlich, und die Verwaltung kann die Prioritäten nachträglich nicht mehr eigenmächtig verschieben.

Das Spezifikationsprinzip bedeutet sodann in quantitativer Hinsicht, dass die einmal festgelegte Höhe eines Kredites nicht überschritten werden darf. Die Ausgaben sind verbindlich limitiert. Der Grundsatz gilt allerdings für die Einnahmen nicht, da sie nur geschätzt sind. Müssen die Zahlungskredite aus unvorhergesehenen Gründen überschritten werden, kann das nur mit der Zustimmung der Budgetbehörde erfolgen. Für dringliche Fälle wird im bernischen Recht zwar eine notwendige Ausnahme gemacht, indem der Regierungsrat einen Nachkredit gewähren kann. Aber auch dringliche Nachkredite sind nachträglich dem Grossen Rat zur Genehmigung vorzulegen[56].

Schliesslich bedeutet der Grundsatz der Spezifikation in zeitlicher Hinsicht, dass die Kredite, die bis zum Ende des Rechnungsjahres nicht beansprucht werden, verfallen. Obgleich auf den ersten Blick manches dafür zu sprechen scheint, es dem Regierungsrat zu überlassen, in welchem Zeitraum er von den einmal bewilligten Krediten Gebrauch machen will, muss bedacht werden, dass das System der unbegrenzten Kreditverwendungsdauer nicht nur eine planmässige Haushaltführung nahezu verunmöglichte, sondern auch eine übersichtliche Rechnungslegung vollständig ausschlösse[57]. Die automatische Annullierung nicht beanspruchter Budgetkredite ist notwendig, damit der Voranschlag und die Rechnung miteinander verglichen werden können. Sie ermöglicht ausserdem dem Finanzdirektor eine rationelle Betriebsmittelpolitik. Ihr Nachteil besteht freilich darin, dass sie die Kreditinhaber dazu verleitet, nicht ausgenützte Kredite gegen Schluss des Rechnungsjahres noch um jeden Preis zu verwenden. Jedermann möchte die ihm zugeteilten Mittel ausgeben, um ja nicht den Eindruck zu erwecken, der Kredit sei zu gross gewesen und könne im nächsten Jahr gekürzt werden. Der Neigung, die Kredite auf Jahresende vollständig zu verwenden, muss der Regierungsrat mit administrativen Weisungen begegnen[58]. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch die Tatsache, dass manchen Ausgabezwecken ein Vorgang zugrunde liegt, der sich über mehrere Jahre erstreckt. Die gleichmässige Verteilung der Kosten auf die einzelnen Jahre würde in solchen Fällen mitunter der ökonomischen Durchführung eines Projektes im Wege stehen. Aus diesem Grunde muss der Grundsatz der zeitlichen Spezialität durch einzelne Ausnahmen gelokkert werden können. Das Gesetz lässt Kreditübertragungen nur zum Ausgleich drohender Verluste oder besonderer Risiken zu[59]. Weitergehende Ausnah-

[56] FHG, Art. 17.
[57] Vgl. Neumark, S. 591.
[58] Vgl. das Protokoll der GRK für das FHG vom 15.1.68, S. 8; Beispiel: RRB Nr. 6433 vom 17.9.70.
[59] FHG, Art. 10, Abs. 3.

men kann die Budgetbehörde bewilligen. Die Praxis neigt allerdings dazu, für Kreditübertragungen bloss die Zustimmung des Regierungsrates einzuholen. Eine weitherzige Ausnahmeregelung muss jedoch abgelehnt werden, weil sie das Kontrollrecht des Grossen Rates beeinträchtigt.

Der Grundsatz der Spezifikation kann auch eine übertriebene Aufgliederung der Haushaltposten zur Folge haben, die dann die Durchführung der Kontrolle eher erschwert. Zu zahlreiche Details machen das Budget unübersichtlich und geben zur Verzettelung der Prüfungshandlungen Anlass. Die Parlamentarier mögen sich dann verpflichtet fühlen, in alle Winkel der Staatsverwaltung hineinzuleuchten. Darob übersehen sie möglicherweise die grossen Probleme oder finden nicht genügend Zeit, sie gründlich zu erfassen[60].

g) Klarheit

Die Budgetziffern müssen so ausgewiesen werden, dass jeder Leser den Voranschlag verstehen kann. Tarnbezeichnungen sind unzulässig. Wichtige Einzelposten dürfen nicht in Globalziffern untergehen und sollten mit einer Begründung versehen sein. Zur Klarheit trägt auch eine zweckmässige Gliederung bei.

h) Genauigkeit

Der Grundsatz der Genauigkeit zwingt zu einer möglichst wirklichkeitsnahen Einschätzung der Einnahmen und Ausgaben. Vor allem muss vermieden werden, dass Zahlen bewusst zu hoch oder zu niedrig eingesetzt werden, um dadurch einen Ausgleich herbeizuführen oder ein Ergebnis vorzutäuschen, das in Wirklichkeit gar nicht erwartet oder gar nicht angestrebt wird.

i) Öffentlichkeit

Das Öffentlichkeitsprinzip erheischt, dass der Voranschlag dem Volk zur Kenntnis gebracht wird. Das erfolgt durch die Publikation im Tagblatt des Grossen Rates[61].

4.2.2.4. *Nachkredite*

Wird eine Ausgabe notwendig, für die im Voranschlag kein Kredit vorhanden ist, hat der Regierungsrat beim Grossen Rat einen Nachkredit anzufordern. In dringenden Fällen kann die Exekutive einen Nachkredit selber bewilligen, muss ihn aber dem Parlament nachträglich zur Genehmigung vorlegen[62].

Das Bewilligungsrecht für Nachkredite ist Ausfluss des Budgetrechtes der Le-

[60] Vgl. NEUMARK, S. 562.
[61] GO, Art. 32, Abs. 3.
[62] FHG, Art. 17.

gislative. Sie ermöglicht – wie die Aufstellung des Voranschlages – die Ausübung von Kontrolle gegenüber der Regierung und der Verwaltung. Würde der Regierungsrat die Voranschlagskredite überschreiten, ohne Nachkredite zu beantragen, gäbe sein Verhalten im Zeitpunkt der Rechnungsgenehmigung Anlass zu Kritik und Tadel. Die Prüfung der Nachkreditbegehren beinhaltet somit auch eine vorweggenommene Rechnungskontrolle[63].

Da es sich bei den Nachkrediten um Einzelgeschäfte handelt, kann der Grosse Rat die Kontrolle leichter und wirkungsvoller durchführen als anlässlich der Budgetaufstellung. Trotzdem hat er bislang die Nachkreditgeschäfte routinemässig abgewickelt und nie zum Anlass von Kritik genommen. Ein Beispiel, wie bei der Behandlung von Nachkreditgeschäften Kontrolle wirksam wird, muss deshalb aus der Bundesverwaltung hergeholt werden: Die Botschaft des Bundesrates vom 24. April 1964 zum Antrag auf Bewilligung eines Nachkredites für die Beschaffung von Kampfflugzeugen löste die Mirage-Krise und in der Folge eine ganze Reihe von Verwaltungsreformen aus[64].

4.2.2.5. *Finanzplan*

Über den Voranschlag hinaus befasst sich der Grosse Rat auch mit dem Finanzplan, der ihm zu Beginn einer Legislaturperiode zusammen mit dem Voranschlag unterbreitet wird. Das Parlament hat die Möglichkeit, den einen Zeitraum von vier Jahren umfassenden Plan zu genehmigen oder abzulehnen. Ihn zu ändern, fehlt ihm die Kompetenz[65]. Der Finanzplan legt die Einnahmen und Ausgaben nicht rechtsverbindlich fest, sondern entfaltet bloss eine politische Selbstbindung des Planungsorgans, also des Regierungsrates[66]. Trotzdem ist im Beschluss über die Genehmigung oder Nichtgenehmigung ein wesentliches Kontrollmoment enthalten, das dem Gesetzgeber erlaubt, die künftige Finanzpolitik zu billigen oder zu kritisieren. Das Parlament selber hat dieser wichtigen Gelegenheit zur Vorkontrolle bisher allerdings keine grosse Bedeutung beigemessen. Nur widerstrebend stimmte es dem ersten Finanzplan für die Jahre 1972–1974 zu. Zahlreiche Redner gaben ihrer Befürchtung Ausdruck, das Parlament könnte sich mit der Genehmigung des Finanzplanes für die Zukunft die Hände binden. Nur die mehrmalige Beteuerung von seiten des Regierungssprechers, der Finanzplan sei bloss eine unverbindliche Richtlinie und präjudiziere die künftige Ausgabenpolitik nicht, ermöglichte dem Grossen Rat, den Plan zu genehmigen[67]. Diese Debatten zeigten nur allzu deutlich, dass das Parlament mit Rücksicht auf zahlreiche

[63] Vgl. AUBERT, S. 495, Nr. 1364.
[64] Vgl. AUBERT, S. 514 f., Nr. 1433 ff.
[65] FHG, Art. 3, Abs. 2.
[66] Näheres bei ROHR, Finanzplanung.
[67] Vgl. TBl. 1970, S. 660 ff.

Einzel- und Sonderinteressen eben nicht gewillt ist, einer zwar rechtlich unverbindlichen, aber doch politisch wegweisenden Festlegung der Einnahmen und Ausgaben des Staates zuzustimmen.

4.2.3. *Genehmigung der Staatsrechnung*

4.2.3.1. *Allgemeines*

Die Rechnungsgenehmigung stellt die logische Folge der Budgetaufstellung dar. Nachdem das Parlament vor Beginn des Rechnungsjahres den bis in alle Details gehenden Haushaltplan aufgestellt hat, lässt es sich nach Ablauf des Rechnungsjahres mit der Staatsrechnung über den Vollzug dieses Planes berichten. Die Kompetenz des Grossen Rates ergibt sich aus der Verfassung[68]. Im Gegensatz zum Budgetbeschluss kann er die Rechnung nicht ändern, sondern nur gesamthaft annehmen oder zurückweisen. Der Rechnungsgenehmigung geht die Rechnungsprüfung durch die Staatswirtschaftskommission und die Kantonale Finanzkontrolle voraus. Genehmigt der Grosse Rat gestützt auf das von seinen Hilfsorganen ermittelte Prüfungsergebnis die Staatsrechnung, entlastet er den Regierungsrat von seiner finanziellen Verantwortung für die im Laufe des Rechnungsjahres getroffenen Massnahmen[69].

Die Staatsrechnung ist bisher im Kanton Bern noch nie verworfen worden.

4.2.3.2. *Verfahren und Gliederung*

Die Bücher bleiben bis ende Januar offen, damit Zahlungen, die das Vorjahr betreffen, noch der Rechnung dieses Jahres belastet werden können. Nach der Übergangszeit erstellt die Kantonsbuchhalterei die Staatsrechnung. Der Regierungsrat legt sie dem Grossen Rat rechtzeitig auf die Septembersession hin vor.

Da ein Vergleich von Plan und Resultat nur bei übereinstimmender Darstellung möglich ist, gliedert sich die Rechnung gleich wie das Budget in die nach Direktionen und Ämtern aufgeteilte Finanzrechnung, die Rechnung der Vermögensveränderungen und die Bilanz. Sie gibt ausserdem noch Auskunft über die Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen, den Stand der Verpflichtungskredite sowie die nicht zum Staatsvermögen gehörenden privatrechtlichen Zweckvermögen und Stiftungsvermögen. Auf die Rechnung finden ebenfalls die Grundsätze der Vollständigkeit, Einheit, Bruttodarstellung, Spezifikation, Klarheit, Genauigkeit, und Öffentlichkeit Anwendung[70]. Diese Gliederung und Darstellung er-

[68] SV, Art. 26, Ziff. 7.
[69] Vgl. AUBERT, S. 494, Nr. 1363.
[70] FHG, Art. 22ff.

laubt jedermann festzustellen, ob die Budgetkredite eingehalten oder überschritten worden sind. Ausgabenüberschreitungen müssen mit bewilligten Nachkrediten gedeckt sein. Abweichungen von den geschätzten Einnahmen bedürfen keiner Begründung. Die in letzter Zeit zusätzlich vorgenommene Gliederung der Staatsausgaben in funktionaler und volkswirtschaftlicher Hinsicht dient nicht der Finanzkontrolle; sie soll vielmehr das bessere wirtschafts- und konjunkturpolitische Verständnis des öffentlichen Finanzhaushaltes fördern.

4.2.3.3. *Wirksamkeit der Rechnungsprüfung*

Die Genehmigung der Staatsrechnung und die ihr vorangehende Rechnungsprüfung sind Akte der nachherigen Finanzkontrolle. Die Genehmigung weist den Mangel auf, dass sie meistens nicht mehr aktuell ist, greift sie doch erst Platz, nachdem seit der Aufstellung des Voranschlages fast zwei Jahre und seit dem Ende des Rechnungsjahres acht Monate verstrichen sind. Der Rüge allfälliger Mängel kommt in diesem Zeitpunkt zwar noch eine politische Bedeutung zu, indem der Regierungsrat zur Rechenschaftsablage gezwungen wird. Die Verhältnisse lassen aber in den meisten Fällen eine Korrektur der festgestellten Fehler nicht mehr zu.

Das Parlament ist im Rahmen der Rechnungsprüfung ausserdem praktisch auf die Untersuchung beschränkt, ob die Kreditlimiten des Voranschlages eingehalten worden sind. Innerhalb dieser Grenzen besteht für die Regierung und Verwaltung aber eine grosse Gestaltungsfreiheit. Der Grosse Rat ist nicht in der Lage, hinterher festzustellen, ob die verfügbaren Kredite auch immer auf zweckmässige und wirtschaftliche Weise verwendet worden sind.

Aus diesen Gründen bedarf die Rechnungsprüfung der Ergänzung durch eine ökonomisch-kritische Kontrolle am lebenden Budget. Diese Aufgabe kann indessen nicht vom Parlament selber, sondern ausschliesslich von einem ständigen Fachorgan erfüllt werden.

4.2.4. *Verpflichtungskredite*

4.2.4.1. *Allgemeines*

Der Voranschlag bildet den Rahmen für die Tätigkeit der Regierung und der Verwaltung im betreffenden Rechnungsjahr. Die Frage ist nun, ob ein Kredit die Bedeutung hat, dass im Laufe dieses Jahres bis zu seiner Höhe Verpflichtungen eingegangen werden können, unabhängig davon, ob die Zahlung im selben Jahr oder erst später ausgeführt wird; oder aber umgekehrt: ob der Kredit erlaubt, im betreffenden Rechnungsjahr bis zu seiner Höhe Zahlungen zu leisten, ohne Rück-

sicht darauf, wann die Verpflichtung eingegangen worden ist. Im ersten Fall hat der Voranschlag den Charakter eines Zuständigkeitsbudgets, für das der Zeitpunkt des Engagements massgebend ist. Im zweiten Fall handelt es sich um ein Kassenbudget, das auf den Zeitpunkt der Zahlung abstellt[71].

Der bernische Voranschlag stellt ein Kassenbudget dar. Aus seinen Krediten können auch Ausgaben bestritten werden, die bereits im Vorjahr begründet worden sind. Anderseits fallen nicht beanspruchte Kredite am Ende des Rechnungsjahres automatisch dahin, ohne Rücksicht darauf, ob schwebende Verpflichtungen bestehen. Die Staatsrechnung kann deshalb nach Ablauf des Rechnungsjahres sofort abgeschlossen werden. Sie beschränkt sich darauf, die Vorgänge aufzuzeichnen, die innerhalb der Budgetperiode durch effektive Zahlungen zum Abschluss gelangt sind. Die Bücher werden nicht offengehalten, bis alle im Rechnungsjahr eingegangenen Verpflichtungen erfüllt sind.

Das System des Kassenbudgets weist neben seinen grossen praktischen Vorteilen einen grundlegenden Mangel auf. Es sollte Programm und gleichzeitig Schranke für die Verwaltungstätigkeit sein, kann indessen diese Funktion immer nur über den Zeitraum eines Jahres hinweg erfüllen. Müssen aber – was nicht selten zutrifft – Vorhaben durchgeführt werden, die für den Staat Ausgaben über das Budgetjahr hinaus zur Folge haben, bewegt sich die Administration ausserhalb des Voranschlages. Mit dem Eingehen längerfristiger Verpflichtungen greift sie dem Budgetrecht des Grossen Rates vor. Sie begründet Ausgaben, zu deren Dekkung das Parlament später Kredite zur Verfügung stellen muss. Das Budgetresultat wird dadurch präjudiziert und die Budgetbehörde in ihrer Entscheidungsfreiheit und Steuerungsfunktion beschränkt.

Diesem Mangel wurde im Kanton Bern mit der Einführung der Verpflichtungskredite begegnet. Der Grosse Rat muss im Einzelfall den Regierungsrat ausdrücklich ermächtigen, Verpflichtungen einzugehen, welche die künftigen Voranschläge belasten werden. Mit der Bewilligung eines Verpflichtungskredites nimmt das Parlament den Entscheid über die spätere Bereitstellung von Zahlungskrediten vorweg[72]. Damit nicht mehr Verpflichtungen eingegangen werden, als der Staat bei gegebener Finanzkraft wird einlösen können, setzt der Grosse Rat jeweils für vier Jahre Plafonds für die Verpflichtungskredite fest. Die Begrenzung der Verpflichtungskredite betrifft die staatlichen Leistungen an den Bau und die Einrichtung von Krankenanstalten und Krankenpflegeschulen, an den Bau von Schulhäusern, Zivilschutzanlagen, Gemeindestrassen, Berufsschulbauten, Viehschauplätzen sowie von Anlagen der Wasserversorgung und Beseitigung des Abwassers und Kehrichts[73].

[71] Vgl. NEUMARK, S. 592f.
[72] Vgl. Vortrag der Finanzdirektion zum FHG (Januar 1968), S. 8.
[73] FAG, Art. 5; GRB vom 14.11.72 betreffend die Begrenzung von staatlichen Baubeiträgen (GS 1972, S. 446).

4.2.4.2. *Finanzkompetenz des Grossen Rates*

Ausgaben, die den Betrag von 200000 Franken übersteigen, müssen vom Grossen Rat bewilligt werden[74]. In der Ausgabenkompetenz des Parlamentes ist das Institut des Verpflichtungskredites bereits enthalten. Indem die Budgetbehörde den Regierungsrat zu einer Ausgabe ermächtigt, bringt sie zum Ausdruck, dass sie gewillt ist, im gegebenen Zeitpunkt die erforderlichen Budgetkredite zur Verfügung zu stellen. Die Exekutive kann somit auch langfristige Verpflichtungen eingehen, ohne die Budgetkompetenz des Grossen Rates zu schmälern. In ihren Anträgen legt sie dem Parlament dar, in welchem Ausmass die künftigen Voranschläge voraussichtlich belastet werden. Die Anträge sind aufgrund sorgfältiger, nach fachmännischen Regeln und nach den Geboten der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit durchgeführter Projektierung und Berechnung auszuarbeiten[75]. Der Grosse Rat muss die Verpflichtungskredite bewilligen, wenn das Gesetz eine Ausgabe zwingend vorsieht. Denn die Gesetzgebung geht dem Budget, das nur einen Verwaltungsakt darstellt, vor. Der jährliche Zahlungsbedarf aufgrund der eingegangenen Verpflichtungen ist in den Voranschlag einzustellen.

4.2.4.3. *Verpflichtungskredite für Ausgaben unter 200000 Franken*

Im Finanzhaushaltgesetz ist das Institut des Verpflichtungskredites verallgemeinert worden[76]. Der Regierungsrat muss einen Verpflichtungskredit auch erwirken, wenn er im Rahmen seiner eigenen Finanzkompetenz Ausgaben zu Lasten eines künftigen, noch nicht rechtskräftig beschlossenen Voranschlages beschliessen will.

Als die Finanzkompetenz der Exekutive noch auf 60000 Franken beschränkt war, glaubte die Finanzdirektion, das Bewilligungsverfahren für Verpflichtungskredite unter diesem Betrag aus verwaltungsökonomischen Gründen aufheben zu können[77].

Längerfristige Verpflichtungen überstiegen tatsächlich meistens die Zuständigkeitsgrenze des Regierungsrates, und die wenigen Einzelfälle, bei denen das nicht zutraf, fielen im gesamten Finanzhaushalt nicht ins Gewicht. Mit der Erhöhung der Finanzkompetenz der Exekutive auf 200000 Franken haben sich allerdings die Verhältnisse geändert. Bis zu dieser Summe sind öfters längerfristige Verpflichtungen anzutreffen, so dass man sich fragen muss, ob die Praxis der Verwaltung vor dem Gesetz noch standhält.

[74] SV, Art. 26, Ziff. 9. Vgl. dazu die einlässliche Darstellung bei SCHÄR, S. 38 ff und 86 ff.
[75] FHG, Art. 28, Abs. 2.
[76] FHG, Art. 27 ff.
[77] Vgl. die Weisungen der Finanzdirektion vom 17. 1. 69, «Neuerungen in der Finanzverwaltung», S. 2, Ziff. 3.

Die Verpflichtungskredite verschaffen dem Grossen Rat die Gelegenheit zur Vorprüfung. Ihnen kommt deshalb für die parlamentarische Kontrolle eine hervorragende Bedeutung zu. Sie gestatten der Volksvertretung, auf die Tätigkeit der Regierung einen gestaltenden Einfluss auszuüben, bevor verbindliche Engagements vorliegen, die nicht mehr oder nur noch mit Schwierigkeiten rückgängig zu machen sind. Diese Einflussnahme äussert sich darin, dass der Grosse Rat die Anträge des Regierungsrates zurückweist, wenn sie dem Gesetz widersprechen, unangemessen sind oder den Geboten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht Rechnung tragen[78]. Der Rat prüft die Ausgaben auch unter dem Gesichtspunkt der gesunden Finanz- und Steuerpolitik. Das Parlament verfügt allerdings nicht über die Möglichkeit, Ausgaben zu verweigern, die bereits gesetzlich gebunden sind. Hier kann es einzig prüfen, ob der dem Gesetz zugrunde liegende Zweck nicht auf andere Weise – wirtschaftlicher und billiger – oder zu einem anderen Zeitpunkt erreicht werden könnte. Diese wichtige Prüfung darf dem Grossen Rat nicht mit der Begründung vorenthalten werden, gebundene Ausgaben unterlägen nicht seiner Finanzkompetenz[79]. Die Verpflichtungskredite müssen in allen Fällen von der Budgetbehörde bewilligt werden. Das Parlament darf indessen in seiner Sparbeflissenheit nicht überschätzt werden. Seine Ausgabenpolitik ist eher grosszügig. Prioritätenordnungen werden oft gefordert, aber selten durchgesetzt, weil alle Interessengruppen für ihre Anliegen grösste Dringlichkeit beanspruchen. Dem einzelnen Parlamentarier fällt es oft nicht leicht, sein Handeln über die Gruppeninteressen seiner Wähler hinaus auf das Gemeinwohl auszurichten. So spielen nicht selten auch wahltaktische Überlegungen bei der Beurteilung von Ausgabengeschäften eine Rolle. Eine Dämpfung der parlamentarischen Ausgabenfreudigkeit kann deshalb nicht erwartet werden, solange die Mehrheit der Wähler an grossen staatlichen Leistungen interessiert und der Steuererhöhungen noch nicht überdrüssig ist.

Die Vorprüfung der Ausgabengeschäfte beginnt nicht erst im Ratssaal. In erster Linie ist dafür die Finanzdirektion verantwortlich[80]. Für den Grossen Rat prüft zuerst die Staatswirtschaftskommission die Geschäfte. Auf die Tätigkeit dieser Organe wird weiter hinten näher eingetreten[81].

[78] Vgl. die Grundsätze für die Führung des Finanzhaushaltes in FHG, Art. 1.
[79] Anders beim Referendum; Näheres bei Schär, S. 52ff.
[80] FHG, Art. 47, Abs. 1.
[81] Vgl. nachstehend S. 59ff. bzw. 44ff.

4.3. *Durchführung der parlamentarischen Finanzkontrolle*

4.3.1. *Allgemeines*

Die speziellen Mittel der Interpellation und der Schriftlichen Anfrage, die dem einzelnen Parlamentarier neben seinem Recht, in den Ratsverhandlungen zu votieren, für die Ausübung der Kontrolle zustehen, sind schon erwähnt worden[82]. Im folgenden wird noch dargestellt, welche Mittel dem Parlament als Behörde zur Verfügung stehen.

Der Finanzkontrolle durch das Ratsplenum sind von vornherein natürliche Grenzen gesetzt. Das Plenum ist schon wegen der zu grossen Zahl in seiner Handlungsfähigkeit beeinträchtigt. Das Parlament leidet ausserdem unter Zeitnot. So tritt der Grosse Rat jährlich nur zu vier Sessionen von kurzer Dauer zusammen. Die spärliche Zeit wird dann vor allem durch die Geschäfte der Gesetzgebung beansprucht. Der einzelne Parlamentarier ist ausserdem mit beruflichen und politischen Aufgaben überlastet. Die Kontrolle kann deshalb vom Plenum nur am Rande und nur punktuell durchgeführt werden. Ihr haftet etwas Sporadisches und Zufälliges an[83]. Der Grosse Rat bedarf somit zur Intensivierung der Kontrolle einer besonderen parlamentarischen Kommission: Er hat dafür die Staatswirtschaftskommission eingesetzt.

Die Zuweisung der Vorbereitungsarbeit an eine Kommission bedeutet nicht etwa, dass im Plenum nicht gearbeitet, sondern nur debattiert würde. Auch die Arbeit im Plenum hat ihre Funktion; sie kann aber die besonderen Funktionen, die im Schosse der Kommissionen erfüllt werden, nicht ersetzen. Die Parlamentsausschüsse üben Funktionen aus, die für den demokratischen Regierungsprozess unerlässlich sind. Sie ergeben sich zunächst aus dem zwingenden Gebot der Arbeitsteilung, die erlaubt, verschiedene Geschäfte in verschiedenen Ausschüssen gleichzeitig vorzubereiten. Nur ein zu blosser Akklamation berufenes Scheinparlament könnte auf die Kommissionstätigkeit verzichten. Darüber hinaus erfüllen aber die Ausschüsse eine wichtige Integrationsfunktion, die nicht erst im pluralistischen Plenum einsetzen kann[84].

Neben der Staatswirtschaftskommission erfüllt noch die ständige Kantonalbankkommission Funktionen der Finanzkontrolle[85]. Ferner können auch besondere Kommissionen, die zur Vorberatung von Gesetzen oder Dekreten eingesetzt worden sind, im Verlaufe des Rechtssetzungsverfahrens Finanzkontrolle ausüben. Schliesslich ist in diesem Zusammenhang auch die Kommission für die Rationalisierung der Staatsverwaltung zu erwähnen; sie ist zwar kein eigentliches

[82] Vgl. vorstehend S. 27ff.
[83] Vgl. EICHENBERGER, Kontrolle im Verwaltungsstaat, S. 289.
[84] Näheres bei BÄUMLIN, S. 310ff.
[85] Gesetz vom 8.12.63 über die Kantonalbank, Art. 23, Ziff. 5; GO, Art. 40.

Organ des Parlamentes, da sie vom Regierungsrat – allerdings auf Verlangen des Parlamentes – eingesetzt worden ist. In ihr sind die vier grössten Fraktionen des Grossen Rates vertreten[86]. Das Parlament verfügt dagegen über keine Ad-hoc-Untersuchungskommissionen, die wie eine Justizbehörde Nachforschungen anstellen und Zeugen einvernehmen können[87].

Obwohl sich die Kontrolltätigkeit des Grossen Rates zu einem grossen Teil im Schosse der parlamentarischen Kommissionen abspielt, darf die materielle Funktion der Beratungen im Plenum nicht unterschätzt werden. Die am Schluss einsetzenden Ratsverhandlungen geben den Kommissionsmitgliedern schon von Beginn ihrer Tätigkeit weg den Ansporn, das vom Plenum benötigte Material möglichst umfassend zu beschaffen und möglichst sorgfältig zu verarbeiten. Der Ratssaal stellt sodann das Forum dar, vor dem sich die bislang im Verborgenen, unter Ausschluss der Publikums- und Parlamentsöffentlichkeit geleistete Vorarbeit öffentlich manifestiert. Dort sind der Regierungsrat und die Verwaltung gezwungen, öffentlich Rechenschaft abzulegen. Im Plenum erhalten ferner die bisher unbeteiligten Ratsmitglieder Gelegenheit, mittels parlamentarischer Vorstösse oder im Verlaufe der Debatte ergänzende Auskünfte zu verlangen. Der schliesslich vom Grossen Rat gefasste Beschluss beendigt rechtskräftig das parlamentarische Kontrollverfahren und spricht nötigenfalls Sanktionen aus.

4.3.2. *Staatswirtschaftskommission*

4.3.2.1. *Stellung*

Die Staatswirtschaftskommission besteht aus elf Mitgliedern. Der Grosse Rat wählt sie zu Beginn jeder Legislaturperiode aus seiner Mitte auf eine Amtsdauer von vier Jahren. Die Fraktionen sind verhältnismässig vertreten. Der Sekretär der Finanzdirektion führt das Protokoll und sorgt für die Verbindung zwischen der Kommission und der Finanzdirektion[88]. Diese Verbindung ist besonders wichtig, weil der Finanzdirektion und der Staatswirtschaftskommission auf dem Gebiet der Vorprüfung von Ausgabengeschäften gleichartige Aufgaben zugewiesen sind, und die Massnahmen beider Organe aufeinander abgestimmt werden müssen.

Als Organ des Parlamentes ist die Staatswirtschaftskommission durch die vom Grossen Rat selber aufgestellte Geschäftsordnung ins Leben gerufen worden. Das Finanzhaushaltgesetz von 1968, das auch die Beziehungen zwischen dem

[86] RRB Nr. 1205 vom 18.2.69; Motion Hirt vom 6.11.68/12.2.69 (TBl. 1969, S. 62).

[87] Vgl. etwa die parlamentarischen Untersuchungskommissionen der eidgenössischen Räte (Bundesgesetz vom 23.3.62/1.7.66 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung, Art. 55 ff. (SR 171.11); vgl. auch Grisel, S. 77, und Helg, S. 115 ff., 120 und 163.

[88] Dekret vom 23.9.68 über die Organisation der Finanzdirektion, Art. 3, Ziff. 8.

Parlament und der Verwaltung regelt, hat die Staatswirtschaftskommission nachträglich institutionalisiert, so dass das Parlament diese Kommission nicht mehr nach freiem Willen umgestalten oder sogar aufheben kann[89]. Die Staatswirtschaftskommission ist abgesehen von der Kantonalbankkommission, die sich nur gerade mit der Aufsicht über die Staatsbank befasst, die einzige ständige Kommission des Parlamentes, die sich mit der Finanzkontrolle befasst. Neben ihr gibt es keine besondere Finanzkommission. Anlässlich der Ausarbeitung des Finanzhaushaltgesetzes ist die Bildung einer solchen Kommission nach dem Vorbild der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte zwar mehrmals erwogen worden. Der Gesetzgeber verzichtete aber schliesslich darauf und sprach sich für die Stärkung der bestehenden Staatswirtschaftskommission im Sinne einer vertieften organisatorischen Gliederung durch Bildung von Subkommissionen aus[90]. Die Konzentration der Befugnisse auf ein Organ war die Frucht eines die bernischen Behörden auszeichnenden Pragmatismus, der in der Vorliebe für einfache und praktikable, historisch gewachsene und bewährte Lösungen sowie in der Abneigung gegenüber theoretisch entwickelten Organisationsformen zum Ausdruck kommt.

Die Staatswirtschaftskommission ist ein Hilfsorgan des Grossen Rates. Sie verfügt von Gesetzes wegen über keine eigene Entscheidungsbefugnis. Der Grosse Rat darf die ihm zugewiesenen Kompetenzen auch nicht an sie delegieren[91]. Die Tätigkeit der Staatswirtschaftskommission kann deshalb bloss konsultativen Charakter haben: Sie bereitet die Ratsgeschäfte vor und stellt dem Plenum Antrag. Das will nun aber nicht heissen, dass der Staatswirtschaftskommission mangels Entscheidungsbefugnissen eine geringe Bedeutung beigemessen werden muss. Das Gegenteil trifft zu, nehmen doch in der Politik diejenigen die Schlüsselposition ein, die in der Lage sind, die Beschlüsse des Parlamentes vorzubereiten[92]. In der Praxis kann allerdings eine gewisse Verselbständigung und Loslösung der Staatswirtschaftskommission vom Parlament festgestellt werden. Das hängt in erster Linie damit zusammen, dass die Staatswirtschaftskommission dem Grossen Rat aus praktischen Gründen nur eine verhältnismässig geringe Zahl der Fragen, die sich auf dem Gebiet der Finanzkontrolle stellen, vorlegen kann. Sie muss deshalb in vernünftiger Abwägung eine Auswahl treffen und entsprechend viele Kontrollangelegenheiten direkt mit der Verwaltung erledigen. Auch die Institutionalisierung im Gesetz, das ständige Sekretariat auf der Finanzdirektion und der Ausschluss der Öffentlichkeit von den Kommissionsverhandlungen tragen zur Verselbständigung der Staatswirtschaftskommission gegenüber dem Grossen Rat bei. Ob die Stellung der Staatswirtschaftskommission noch weiter gestärkt werden soll, wird nachstehend unter Ziffer 4.3.2.5 erörtert.

[89] GO, Art. 35 und 39; FHG, Art. 59f.
[90] Prot. der GRK für das FHG, 15.1.68, S. 3f; TBl. 1968, S. 97.
[91] SV, Art. 27.
[92] Vgl. AUBERT, S. 512, Nr. 1424.

Überall, wo für den Grossen Rat die Möglichkeit besteht, Finanzkontrolle wahrzunehmen, tritt zunächst die Staatswirtschaftskommission als vorberatendes Organ in Erscheinung: Auf dem Gebiet der allgemeinen Oberaufsicht prüft sie den Verwaltungsbericht und die Geschäftsführung der Regierungsdirektionen; Vorkontrolle im Rahmen des Verfahrens zur Aufstellung des Voranschlages übt sie aus, indem sie das Budget vorberät und die Nachkreditbegehren prüft; auch der Finanzplan wird zunächst der Staatswirtschaftskommission unterbreitet; ihre Hauptaufgabe besteht jedoch in der Prüfung der Staatsrechnung; daneben verwendet sie viel Zeit für die Vorprüfung der einzelnen Ausgabengeschäfte und Verpflichtungskredite; schliesslich hält sie ganz allgemein Ausschau nach Mängeln oder Missbräuchen in der Staatsverwaltung[93].

Die Staatswirtschaftskommission ist kein reines Organ der Finanzkontrolle. Sie erfüllt auch Aufgaben der allgemeinen Verwaltungskontrolle. Ihr Tätigkeitsbereich kann deshalb nicht einheitlich umschrieben werden. Als Geschäftsprüfungskommission und Organ der allgemeinen Verwaltungskontrolle muss sie im gesamten Bereich der Staatsverwaltung zuständig sein. Sie muss auch die selbständigen und die unselbständigen Anstalten des Staates überwachen können, beruht doch deren Verselbständigung auf dem Gesetz[94], das die verfassungsrechtlichen Befugnisse des Grossen Rates zur Oberaufsicht über die gesamte Staatsverwaltung[95] für bestimmte Bereiche weder aufheben noch beschränken kann. Die Staatswirtschaftskommission legt sich allerdings in der Praxis grosse Zurückhaltung gegenüber den Anstalten auf. Das mag darauf zurückzuführen sein, dass in der Geschäftsordnung nur von der Prüfung der Geschäftsführung der Regierungsdirektionen die Rede ist. Diese Bestimmung darf indessen nicht so restriktiv ausgelegt werden, dass unter den Regierungsdirektionen nur gerade die Ämter und Abteilungen verstanden werden, die dem einzelnen Direktionsvorsteher hierarchisch unterstellt sind.

Anders ist der Aufgabenbereich der Staatswirtschaftskommission als Rechnungsprüfungskommission zu beurteilen. Da die selbständigen Staatsanstalten juristische Personen mit eigenem Vermögen sind, erscheinen ihre Einnahmen und Ausgaben nicht in der Staatsrechnung. Im Rahmen der Rechnungsprüfung kann die Staatswirtschaftskommission diese Anstalten deshalb nicht kontrollieren. Sie verfügen über ihre besonderen Kontrollorgane[96]. Dagegen unterliegen die unselbständigen Anstalten der Finanzkontrolle durch die Staatswirtschaftskommission, weil ihre organisatorische Verselbständigung nicht auch die Finanzautono-

[93] GO, Art. 39.
[94] Z.B. G vom 6.6.71 über die Gebäudeversicherung, Art. 2.
[95] SV, Art. 26, Ziff. 7.
[96] Z.B. D vom 3.2.71 über die Gebäudeversicherung, Art. 1 ff.

mie einschliesst. Ihre Einnahmen und Ausgaben sind solche des Staates und erscheinen im Staatsvoranschlag und in der Staatsrechnung. Somit bilden sie auch Gegenstand der Rechnungsprüfung durch die Staatswirtschaftskommission. Nur die beiden Staatsbanken führen eigene Rechnungen, obgleich es sich bei ihnen auch um unselbständige Anstalten handelt. Das Gesetz gewährt aber diesen Instituten mit Rücksicht auf ihre Wettbewerbsstellung eine weitgehende tatsächliche Selbständigkeit. Die Rechnung der Staatsbanken werden zwar auch vom Grossen Rat genehmigt. Aber nur die Rechnung der Hypothekarkasse wird von der Staatswirtschaftskommission vorgeprüft. Für die Rechnungsprüfung bei der Kantonalbank ist eine besondere Kommission des Grossen Rates eingesetzt[97].

4.3.2.3. *Prüfungsgesichtspunkte*

Als Organ einer politischen Behörde unterzieht die Staatswirtschaftskommission die Vorlagen, die der Regierungsrat dem Grossen Rat unterbreitet, zunächst einer politischen Prüfung[98]. Sie wirft die Bedürfnisfrage auf, fragt nach der sachlichen Dringlichkeit einer vorgeschlagenen Massnahme und überprüft sie auf ihre finanz-, wirtschafts- und sozialpolitische Angemessenheit. Indem die Staatswirtschaftskommission ihrer Kontrolltätigkeit politische Kriterien zugrunde legt, schafft sie ein unentbehrliches Gegengewicht zur Administration, die immer einseitiger im Sog der Technik und des technisierten Denkens steht und ihr Handeln vorwiegend auf Zweckrationalität und Fachperfektionismus ausrichtet. Die Prüfungsarbeit der Staatswirtschaftskommission bietet die Gelegenheit, das Politische in die staatliche Betätigung einfliessen zu lassen[99]. Das kann allerdings auch mit Nachteilen verbunden sein, ist es doch denkbar, dass eine parlamentarische Kommission oder einzelne Mitglieder, die möglicherweise eine Schlüsselposition innerhalb der Kommission erworben haben, in bestimmten Geschäften der Beeinflussung durch Interessengruppen oder Wirtschaftsverbände unterliegen können oder dass sie zu stark auf die lokalen Interessen ihrer Wählergruppe abstellen[100]. Die politische Betrachtungsweise weist noch einen weiteren Mangel auf. Er hängt zusammen mit dem Kollegialsystem und dem Parteiproporz in der Regierung: Eine Fraktion lässt nicht oder nur ungern aufgreifen, was ihr Regierungsmitglied treffen könnte; koalierte Fraktionen verhalten sich still, wenn sie dafür das Schweigen auch gegenüber «ihrer» Direktion erlangen können[101].

Das Gesetz schreibt dem Grossen Rat und dem Regierungsrat vor, den Finanzhaushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, Sparsamkeit und Wirt-

[97] G vom 8.12.63 über die Kantonalbank, Art.23, Ziff.5; GO, Art.40.
[98] Vgl. Fritz Fuchs, S.131.
[99] Vgl. Eichenberger, Kontrolle im Verwaltungsstaat, S.289.
[100] Vgl. Aubert, S. 76f., Nrn.190–193.
[101] Vgl. Eichenberger, Verantwortlichkeit, S.117.

schaftlichkeit zu führen sowie die Einnahmen und Ausgaben auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten[102]. Daraus ergeben sich für die Staatswirtschaftskommission die rechtlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkte, nach denen sie ihre Kontrolltätigkeit auszurichten hat.

Nach politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Kriterien wendet die Staatswirtschaftskommission in dritter Linie revisionstechnische Kriterien an. Am meisten in dieser Beziehung, aber auch für die Beurteilung der Gesetzmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, ist die Staatswirtschaftskommission allerdings auf die Unterstützung durch besonders qualifizierte Fachleute angewiesen. Diese Fachleute stehen ihr in der Kantonalen Finanzkontrolle zur Verfügung. Auf die einzelnen Kriterien wird deshalb weiter hinten im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Fachorgans näher eingegangen.

4.3.2.4. *Dokumentation*

Das Vorhandensein der erforderlichen Sachinformation ist die wichtigste Voraussetzung für eine wirkungsvolle Kontrolltätigkeit der Staatswirtschaftskommission. Die Parlamente und ihre Ausschüsse leiden gewöhnlich nicht nur unter Zeitnot, sondern auch unter Sachkundenot. Sie haben Mühe, sich in der Gesetzgebung ein eigenes, von der Verwaltung unabhängiges Urteil zu bilden; noch schwieriger ist es für sie, die zur Ausübung der Kontrolle benötigten Sachinformationen zu erhalten[103]. Der bernische Grosse Rat hat deshalb auf dem Wege der Gesetzgebung dafür gesorgt, dass sein wichtigster Ausschuss, die Staatswirtschaftskommission, ausreichend dokumentiert wird:

a) Aktenherausgabe

Der Regierungsrat muss allen Geschäften, die er dem Grossen Rat vorlegt, einen zusammenfassenden Bericht sowie die einschlägigen Akten beigeben[104]. Der Bericht wird von der antragstellenden Direktion in der Gestalt eines schriftlichen Vortrages ausgearbeitet. Vor jeder Session des Grossen Rates tritt die Staatswirtschaftskommission zunächst zum Aktenstudium zusammen. Alle Akten liegen im Rathaus auf. Der Sekretär der Staatswirtschaftskommission teilt im Einvernehmen mit dem Präsidenten die Geschäfte den einzelnen Mitgliedern zu. Die damit verbundene Arbeitsteilung erlaubt eine rationelle Verarbeitung der Akten unter der persönlichen Verantwortung jedes Einzelnen, des späteren Referenten. Die Aufteilung der Geschäfte erfolgt nach zufälligen Kriterien, so dass innerhalb der Kommission keine Spezialisierung Platz greift. Die Einheit von Ort und Zeit

[102] FHG, Art. 1.
[103] Vgl. Eichenberger, Kontrolle im Verwaltungsstaat, S. 285 f.
[104] SV, Art. 42; D vom 1.2.71 über die Organisation des Regierungsrates, Art. 8 und 9, Abs. 3.

des Aktenstudiums gewährleistet einen ersten Meinungsaustausch unter den Mitgliedern. Diese sind berechtigt, anschliessend weitere Nachforschungen anzustellen und in alle übrigen Akten, die für die Beurteilung des Geschäftes von Bedeutung sein können, sowie in die Protokolle des Regierungsrates Einsicht zu nehmen[105].

b) Auskunft

Die Staatswirtschaftskommission hat Anspruch, dass ihr mündliche Auskunft erteilt wird. Nach dem positiven Recht richtet sich dieser Anspruch nur gegen den Regierungsrat. Seine Mitglieder können zu den Kommissionssitzungen eingeladen werden, was regelmässig der Fall ist[106]. Sie sind gegenüber der Staatswirtschaftskommission entgegen dem Wortlaut des Beamtengesetzes nicht an das Amtsgeheimnis gebunden, denn die verfassungsrechtliche Verpflichtung, dem Grossen Rat, sooft dieser es verlangt, Rechenschaft abzulegen, geht den gesetzlichen Geheimhaltungspflichten vor[107]. Die Staatswirtschaftskommission hat dafür dem Schutzbedürfnis der Verwaltung angemessen Rechnung zu tragen, indem sie Auskünfte, die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind, im Laufe der parlamentarischen Beratungen nicht preisgibt, es sei denn, die Preisgabe lasse sich mit einem übergeordneten öffentlichen Interesse rechtfertigen.

Gegenüber den Beamten besitzt die Staatswirtschaftskommission keinen Anspruch auf Auskunfterteilung. Eine entsprechende gesetzliche Ermächtigung stünde in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz der Einheit der Verwaltung und versetzte die Beamten in einen Konflikt mit der beamtenrechtlichen Treuepflicht[108]. In der Praxis befragt die Staatswirtschaftskommission allerdings trotzdem gelegentlich einzelne Beamte, vor allem im Zusammenhang mit der Prüfung des Verwaltungsberichtes. In diesen Fällen ist zwar meistens auch der Direktionsvorsteher anwesend. Die Beamten sind trotzdem verpflichtet, das Amtsgeheimnis zu wahren, können sie doch davon nur gegenüber den Gerichten, nicht auch gegenüber parlamentarischen Kommissionen, entbunden werden[109].

c) Verkehr mit der Finanzkontrolle

Die Staatswirtschaftskommission kann von der Kantonalen Finanzkontrolle alle Auskünfte und Unterlagen, die der Ausübung parlamentarischer Finanzkontrolle dienlich sind, direkt verlangen[110]. Diese Ermächtigung zur direkten Informationsbeschaffung bei einem Fachorgan der Verwaltung enthält implizite die

[105] GO, Art.45.
[106] GO, Art.45.
[107] SV, Art.43; DBPG, Art.13 in Verbindung mit Art.2, Abs.4.
[108] Vgl. Helg, S.106ff., 116, 162; ferner Aubert, S.516, Nr.1437.
[109] DBPD, §22.
[110] FHG, Art.59 und 48, Abs.1.

Aufhebung des Amtsgeheimnisses. Damit wird die Kantonale Finanzkontrolle zur bedeutendsten Informationsquelle der Staatswirtschaftskommission und des Grossen Rates. Die Qualität der von ihr durchgeführten Prüfung ist für die Wirksamkeit der parlamentarischen Finanzkontrolle von ausschlaggebender Bedeutung[111]. Gegen den Beizug einer der Verwaltung angehörenden Kontrollinstanz ist freilich auch schon eingewendet worden, die parlamentarische Kontrolle dürfe sich nicht in die Abhängigkeit von Organen begeben, die der zu beaufsichtigenden Administration selber angehören[112]. Dieser Einwand ist aber nicht stichhaltig, sofern das administrative Kontrollorgan gegenüber der übrigen Verwaltung und der Exekutive eine unabhängige Stellung einnimmt und insbesondere in fachlicher Hinsicht von Gesetzes wegen über einen weisungsfreien Kompetenzbereich verfügt.

Die Kantonale Finanzkontrolle ist trotz ihrer fachlichen Kompetenz bloss ein Hilfsorgan der Staatswirtschaftskommission. Sofern die Kommission es wünscht, wird sie vom Fachorgan mit einer Fülle von Sachinformationen versehen. Letztlich hängt aber die Autorität der Staatswirtschaftskommission von ihrem eigenen Urteilsvermögen, von selber entwickelten Leitvorstellungen und von der Fähigkeit ab, das ihr vorgelegte Material vernünftig zu verwerten. «Nicht von dritter Hand, wenn noch so sorgfältig vorbereitete Konzepte, sondern die Früchte eigens erarbeiteter und gefestigter Gedanken ergeben eine Ausstrahlung[113].» Nur so kann sich die Staatswirtschaftskommission dem Vorwurf entziehen, sie sei ein hinkendes, von der Finanzkontrolle abhängiges Kontrollorgan[114].

4.3.2.5. *Verfahren*

Das Verfahren für die Kontrolltätigkeit der Staatswirtschaftskommission ist nicht gesetzlich festgelegt. Nachdem die Mitglieder die benötigten Sachinformationen beschafft haben, werden in einer gemeinsamen Sitzung die Ergebnisse erörtert. Dann fasst die Kommission Beschluss über die dem Plenum zu unterbreitenden Anträge. Sie befindet frei darüber, welche Fragen sie im Zusammenhang mit den vorliegenden Geschäften dem Grossen Rat vorlegen will. Sie trifft in eigener Kompetenz eine vernünftige Auswahl und wägt ab, ob im Einzelfall die Schwere oder Besonderheit eines Mangels es rechtfertigt, dass das Parlament darauf eintritt. Zahlreiche Kontrollangelegenheiten werden deshalb direkt mit der Verwaltung erledigt. Das ist vor allem bei der Rechnungsprüfung der Fall. Obwohl dieses Vorgehen für eine rationelle Abwicklung der Kontrolltätigkeit unerlässlich ist, muss sich die Staatswirtschaftskommission im direkten Verkehr mit

[111] Vgl. Fritz Fuchs, S. 140.
[112] Vgl. Bäumlin, S. 103, und Eichenberger, Aargauische Staatsrechnungskommission, S. 105 ff.
[113] Gygi, Verwaltungskontrolle, S. 297.
[114] Vgl. Eichenberger, Aargauische Staatsrechnungskommission, S. 105 ff.

der Verwaltung eine gewisse Zurückhaltung auferlegen und darauf bedacht sein, den Grundsatz der Einheit der Verwaltung nicht zu verletzen und die leitende Tätigkeit des Regierungsrates nicht zu desintegrieren[115].

Die Sitzungen der Staatswirtschaftskommission finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Selbst Parlamentarier, die nicht der Kommission angehören, dürfen an ihnen nicht teilnehmen[116]. Die Aufhebung der Parlaments- und Publikumsöffentlichkeit stellt das Korrelat dar zum Anspruch der Kommission auf Auskunft und Dokumentation, der vom Amtsgeheimnis nicht eingeschränkt ist. Die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen verschafft der Staatswirtschaftskommission mehr Bewegungsfreiheit und eine grössere Selbständigkeit[117]. Ihre Mitglieder können ihren Auftrag erfüllen, ohne auf die Presse und Wähler Rücksicht nehmen zu müssen. Der Ausschluss der Öffentlichkeit kann freilich auch negative Wirkungen entfalten. So vermag etwa die offene und manchmal intime Aussprache im kleinen Kreise die Distanz zwischen der Kommission und der Verwaltung, zwischen dem Parlamentarier und dem Beamten zu verringern. Da die Verantwortlichkeitsprozedur aber Distanz und Respekt voraussetzt, wird dadurch die Kritik geschwächt[118].

Der Sekretär führt über die Beratungen der Staatswirtschaftskommission ein Protokoll[119]. Darin werden gewöhnlich nur die Anträge an den Grossen Rat aufgeführt. Der Präsident oder der für ein bestimmtes Geschäft bezeichnete Referent unterbreiten und begründen diese Anträge dann dem Rat mündlich.

4.4. *Sanktionen*

4.4.1. *Vorbemerkung*

Es sind nicht die repressiven Sanktionen, die das Wesen der parlamentarischen Kontrolle ausmachen. Diese übt schon einen bestimmenden Einfluss auf die Regierung und Verwaltung aus, ohne solche Massnahmen durchzusetzen. Jede Kontrolle, von der der Kontrollierte weiss, dass sie zu gegebener Zeit gewissenhaft vorgenommen wird, entfaltet eine starke präventive Wirkung. Ihr ist zuzuschreiben, dass die Kontrollierten zum voraus alles daran setzen, um einer möglichen Kritik zu entgehen. Das ständige Bewusstsein, dass die mangelhaften Anordnungen oder Resultate vor dem Forum der Öffentlichkeit sichtbar gemacht werden können, zwingt die Behördemitglieder und Beamten, an ihr eigenes Handeln und an das ihrer Mitarbeiter strenge Masstäbe anzulegen.

[115] Vgl. Bäumlin, S. 313.
[116] Vgl. Aubert, S. 513, Nr. 1430.
[117] Vgl. Bäumlin, S. 312.
[118] Vgl. Eichenberger, Verantwortlichkeit, S. 120.
[119] GO, Art. 45.

Die parlamentarische Kontrolle kann und soll nicht allgegenwärtig in Erscheinung treten. Durch ihr blosses Bestehen wirkt sie aber vorbeugend heilsam. Als politische Kontrolle geht sie in erster Linie darauf aus, den Staat immer wieder schöpferisch weiterzubilden. Und wenn sie aus dem gesamten Verwaltungshandeln Einzelfälle herausgreift und möglicherweise sogar Sanktionen in die Wege leitet, geschieht dies weniger um dieser Einzelfälle willen, als zum Zwecke der Erhaltung der tragenden Prinzipien des demokratischen Staatswesens[120].

4.4.2. *Sanktionen im Rahmen der vorherigen Kontrolle*

Indem der Grosse Rat den Voranschlag aufstellt, Nachkredite gewährt, Verpflichtungskredite bewilligt und den Finanzplan genehmigt, übt er eine vorherige Finanzkontrolle aus. Da ihm in diesen Verfahren, die durch das Zusammenwirken von Parlament und Regierung gekennzeichnet sind, immer der letzte Entscheid zukommt, verfügt er über die staatsrechtliche Sanktionsmöglichkeit, die Vorlagen mit bestimmten und verbindlichen Weisungen an den Regierungsrat zurückzugeben[121]. Die rechtlichen Wirkungen einer Rückweisung bestehen darin, dass die beantragten Ausgaben nicht getätigt werden können und die Verwaltung gezwungen wird, eine nach dem Willen des Parlamentes abgeänderte Vorlage auszuarbeiten. Dagegen vermag eine vom Parlament beschlossene Rückweisung einer Vorlage die Stellung des Regierungsrates weder in rechtlicher noch in politischer Hinsicht zu beeinträchtigen. Da die Mitglieder der Exekutive vom Volk gewählt werden, verfügen sie über eine vom Parlament unabhängige Legitimation. Das sogenannte parlamentarische System, wonach die Regierung vom Vertrauen des Parlamentes abhängig ist[122], wird dadurch ausgeschlossen. Parlamentarische Niederlagen der Regierung wirken sich gewöhnlich nicht auf den Wähler aus und haben deshalb keine weiteren politischen Folgen[123].

4.4.3. *Sanktionen im Rahmen der nachherigen Kontrolle*

Zu den Akten der nachherigen Kontrolle sind insbesondere die Genehmigung der Rechnung und des Verwaltungsberichtes zu zählen. Der Grosse Rat hat die Möglichkeit, die Genehmigung zu verweigern. Er kann aber auch Kritik üben und die Vorlagen trotzdem genehmigen. Die Rechnung ist noch immer genehmigt worden. Die Genehmigung des Verwaltungsberichtes ist schon von der Beantwortung parlamentarischer Vorstösse abhängig gemacht und um kurze Zeit hinausgeschoben worden.

[120] Vgl. BÄUMLIN, S. 244.
[121] Analog in der Bundesverwaltung; vgl. z. B. GRISEL, S. 78.
[122] Vgl. z. B. LOEWENSTEIN, S. 81 ff.
[123] Vgl. EICHENBERGER, Verantwortlichkeit, S. 131.

Das Parlament ist nicht befugt, fehlerhafte Verwaltungsakte zu ändern oder sogar aufzuheben. Es muss sich darauf beschränken, Fehler anzuprangern und dadurch die Regierung zu veranlassen, sie zu korrigieren. Der Grosse Rat kann den Regierungsrat auch einladen, diese oder jene Massnahmen zu erwägen, um die Mängel zu beseitigen oder künftige Fehler zu vermeiden. Er ist jedoch nicht befugt, der Regierung verbindliche Weisungen, etwa in der Form einer Motion, zu erteilen[124].

Der Regierungsrat ist trotzdem immer bereit, den Einladungen des Parlamentes Folge zu leisten. Es ist ein politischer, kein rechtlicher Zwang, der ihn dazu veranlasst. Er ergibt sich daraus, dass die Exekutive an der Genehmigung der Rechnung und des Verwaltungsberichtes und an der damit verbundenen Décharge interessiert ist. Dazu kommt, dass der Regierungsrat im politischen Alltag grossen Wert auf eine reibungslose Zusammenarbeit mit dem Grossen Rat und den politischen Parteien legt.

So hat die Kritik des Parlamentes zur Folge, dass die Regierung die beanstandeten Punkte überprüfen lässt, soweit möglich korrigiert und die Verantwortlichen innerhalb der Verwaltung nötigenfalls disziplinarisch zur Rechenschaft zieht.

Dem Grossen Rat stehen übrigens nach dem Wortlaut des Gesetzes selber auch disziplinarische Befugnisse gegenüber den Mitgliedern des Regierungsrates zu. Er kann ihnen einen Verweis erteilen, sie mit einer Busse bestrafen oder sogar das Abberufungsverfahren beim Obergericht einleiten[125]. Diese Befugnisse haben keine grosse praktische Bedeutung. Der Grosse Rat hat es deshalb bis heute auch nicht als notwendig erachtet, das entsprechende Verfahren festzulegen. In der Praxis würde eine solche Massnahme wohl durch den vorzeitigen Rücktritt gegenstandslos. Die Mitglieder des Regierungsrates sind auch zivil- und strafrechtlich für Amtspflichtverletzungen verantwortlich; solche Ansprüche können aber nur mit der Zustimmung des Grossen Rates geltend gemacht werden[126].

5. Finanzkontrolle durch den Regierungsrat

5.1. *Intraorgankontrolle*

Die Intraorgankontrolle ist die dem Kollegialsystem innewohnende Kontrolle, die sich daraus ergibt, dass sich die einzelnen Mitglieder einer Kollegialbehörde gegenseitig überwachen[1]. Sie spielt auch innerhalb des bernischen Regierungsra-

[124] Vgl. u.a. Aubert, S.497, Nr.1369, und S.499, Nr.1376f; Grisel, S.78; Helg, S.92.
[125] DBPG, Art.45.
[126] DBPG, Art.40, Abs.1.
[1] Vgl. z.B. Loewenstein, S.167.

tes, indem grundsätzlich jeder Antrag begründet und vor dem Kollegium gerechtfertigt werden muss. Die grosse Geschäftslast der Regierung hat allerdings dazu geführt, dass über Geschäfte ohne grosse finanzielle oder politische Bedeutung eine Aussprache nur noch geführt wird, wenn sie von einem Mitglied ausdrücklich verlangt wird. Die Routinegeschäfte werden auf der Traktandenliste entsprechend gekennzeichnet, den Regierungsräten vor der Sitzung in Kopie zugestellt und anschliessend im Kollegium mit einem Beschluss gesamthaft genehmigt, sofern kein Widerspruch erhoben wird.

Die Wirksamkeit der Intraorgankontrolle wird nicht allein durch die Geschäftslast und den Zeitmangel der Regierungsräte in Frage gestellt. Auch die politische Wirklichkeit und das System der Mehrparteienregierung haben zu einer Schwächung der Kontrollfunktion geführt[2]. Der gegenseitigen Kontrolle der Mitglieder des Regierungsrates steht die Solidarität innerhalb des Kollegiums gegenüber. Sie kommt dadurch zustande, dass die Mitglieder nach aussen als Einheit auftreten müssen und nach innen aufeinander angewiesen sind. Angehörige der gleichen Partei kritisieren sich gewöhnlich nicht. Aber auch gegenüber Kollegen anderer Parteien wird manchmal keine Opposition gemacht, weil deren Zustimmung zu eigenen Anträgen nicht in Frage gestellt werden will.

Die Verstärkung der Intraorgankontrolle bedingt eine Reorganisation von Regierung und Verwaltung[3].

5.2. *Dienstaufsicht*

5.2.1. *Allgemeines*

Der Regierungsrat besorgt innerhalb der Schranken der Verfassung und der Gesetze die gesamte Regierungsverwaltung. Er bereitet alle Gesetze, Dekrete und Beschlüsse des Grossen Rates vor und vollzieht sie, sobald sie in Kraft treten. Er wacht über die Sicherheit des Staates nach aussen und über die Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern[4]. In der Erfüllung dieser Aufgaben wird er von der Verwaltung unterstützt, deren Beamten er selber wählt und (mit gewissen Einschränkungen) auch entlässt. Die Verwaltung ist hierarchisch aufgebaut. Die einzelnen Beamten sind miteinander im Verhältnis der Über- und Unterordnung verbunden. An der Spitze der Pyramide werden vorwiegend Weisungen erteilt, an der Basis Weisungen vollzogen. Die meisten Beamten sind aber zugleich

[2] Vgl. Bäumlin, S. 178.

[3] Vgl. dazu z. B. Eichenberger, Bericht; ferner den Bericht und Gesetzesentwurf der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung, Bern 1972. Eine Reorganisation von Regierung und Verwaltung ist im Kanton Bern kürzlich eingeleitet worden; vgl. dazu RRB Nr. 1326 vom 11.4.73.

[4] SV, Art. 36ff.

Vorgesetzte und Untergebene, erteilen Weisungen und nehmen Weisungen entgegen.

Die Exekutive ist dem Parlament gegenüber für den von ihr eingesetzten Apparat verantwortlich. Sie muss dafür einstehen, dass alle Beamten gesetzmässig handeln. In finanzwirtschaftlicher Hinsicht hat sie dafür zu bürgen, dass sparsam, wirtschaftlich und unter Einhaltung der Budgetkredite handelt, wer über öffentliche Mittel verfügt oder sie verbraucht[5].

Dieser Verantwortung des Regierungsrates entspricht sein umfassendes Kontrollrecht, seine Weisungsbefugnis und seine Disziplinargewalt gegenüber der Beamtenschaft. Diese drei Kompetenzen machen das Wesen der Dienstaufsicht aus.

Es wäre allerdings falsch, in der Dienstaufsicht ein einseitig repressives Mittel zu erblicken, mit dessen Hilfe der Normenwille[6] der Beamten gesichert und ihr Gehorsam erzwungen werden soll. In den letzten Jahrzehnten haben sich die Verhältnisse und die Funktion der Verwaltung wesentlich verändert. Mit dem Wachstum der Bevölkerung, den wissenschaftlichen und technologischen Erkenntnissen, den Veränderungen in der sittlichen Lebensanschauung und der Ausbreitung des Wohlstandes wurden beim Bürger zahlreiche neue Bedürfnisse wach, deren Befriedigung sich der Staat mehr und mehr annahm. So entwickelte sich die Eingriffsverwaltung des liberalen Rechtsstaates zur Leistungsverwaltung eines sozialen Rechtsstaates. Das Gemeinwesen kümmert sich heute in hohem Masse um das Wohlergehen des Individuums und baut die Leistungen zu dessen Gunsten fortwährend aus. In diesem Leistungsstaat vermag eine auf Subordination und vollziehendem Gehorsam aufgebaute Bürokratie nicht mehr zu genügen. Vielmehr tut eine moderne Verwaltungsstruktur, deren Organe die komplexen Probleme auf dem Weg der Koordination und Kooperation lösen, not. Die Regierung darf nicht in der Rolle einer Ausführungsbehörde verharren und bloss die vom Parlament erlassenen Normen vollziehen. Sie muss darüber hinaus in eigener Initiative vom Gesetzgeber nicht zu Ende normierte Ziele verfolgen und Aufgaben erfüllen, die im Gesetz gar nicht mehr abschliessend normiert werden können[7]. Sie hat deshalb der Verwaltung, die der zusammenfassenden und richtungweisenden Leitung bedarf[8], in eigener Verantwortung die erforderlichen Impulse und Korrekturen zu geben. Die Dienstaufsicht trägt somit wesentlich zur Integration der Verwaltungstätigkeit bei. Sie ist das Mittel in der Hand der Exekutive, um fortwährend einen gestalterischen Einfluss auf die Entwicklung des Gemeinwesens auszuüben. In diesem Sinn erfüllt die Dienstaufsicht eine bedeutende politische Funktion.

[5] FHG, Art. 1.
[6] Vgl. Giacometti, Allgemeine Lehren, Bd. I, S. 274.
[7] Vgl. Bäumlin, S. 288.
[8] Vgl. Aubert, S. 560, Nr. 1562.

5.2.2. *Weisungen*

Der Regierungsrat nimmt mit generellen Weisungen oder mit Weisungen im Einzelfall Einfluss auf den Geschäftsgang der Verwaltung.

Die allgemeinen Dienstanweisungen sind in die Form der Verwaltungsverordnung, des Reglementes oder des Kreisschreibens gekleidet. Sie schaffen kein neues objektives Recht und stellen keine Rechtssätze im Sinn materieller Gesetzesnormen dar, sondern bloss verwaltungsinterne Vorschriften ohne Verbindlichkeit für Aussenstehende[9]. Für Behörden, die nicht der Dienstaufsicht des Regierungsrates unterliegen, so insbesondere für die richterlichen Instanzen, hat die Dienstanweisung keine bindende Wirkung[10]. Selbst für Verwaltungsorgane, die der Dienstaufsicht unterworfen sind, entfalten die Dienstanweisungen nur eine unvollkommene Bindung: Steht die Weisung mit dem Gesetz in Widerspruch, dann sind Sanktionen ausgeschlossen, wenn der Adressat des Dienstbefehls dem Gesetz und nicht der internen Weisung folgt[11]. Da die Dienstanweisungen keine nach aussen verbindlichen Rechtssätze enthalten, können sie vom Bürger nicht angefochten werden[12].

Mit Weisungen im Einzelfall kann die Exekutive jederzeit und überall unmittelbar in das Verwaltungsgeschehen eingreifen und Verwaltungsakte untergeordneter Instanzen sogar selber aufheben, ändern oder ersetzen. Diese Eingriffskompetenz setzt kein förmliches Rekursverfahren voraus. Der Regierungsrat kann sowohl wegen Rechtswidrigkeit als auch wegen Unangemessenheit eingreifen[13].

5.2.3. *Aufsicht*

Parallel zur Weisungsbefugnis durchdringt die Aufsicht des Regierungsrates die gesamte Verwaltung bis zum Fuss der hierarchischen Pyramide. Sie findet ihre Grenze nicht am Weisungs- und Aufsichtsrecht der Chefbeamten und der übrigen Vorgesetzten aller Stufen, sondern überlagert sie. Auf diese Weise tritt von oben nach unten eine zunehmende Kumulation von Aufsichtsbefugnissen ein, wobei die Aufsicht der unmittelbaren Vorgesetzten die grösste Intensität aufweist. An der Spitze muss indessen dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Aufsicht ausübenden Beamten gelegentlich dazu neigen, die nach ihrer Auffassung sachlich und verwaltungspolitisch zweckmässige Geschäftserledigung in den Vordergrund zu stellen und den übergeordneten Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit nur sekundäre Bedeutung beizumessen.

[9] BGE *79* I 377. Vgl. Grisel, S. 82.
[10] M 1960, S. 44, und 1964, Nr. 102.
[11] BGE *91* I 305.
[12] M 1961, S. 184.
[13] Vgl. Aubert, S. 560, Nr. 1562.

5.2.3.1. *Vorbehalt wichtiger Befugnisse*

Wichtige Befugnisse auf dem Gebiet der Finanzverwaltung fallen von Gesetzes wegen in die Zuständigkeit des Regierungsrates. Aus dem Zusammenwirken der antragstellenden Verwaltungszweige und der Regierung ergibt sich eine vorzügliche Gelegenheit zur Ausübung direkter und unmittelbarer Aufsicht.

Dem Regierungsrat steht die Oberleitung der Finanzverwaltung zu[14]. Er beschliesst im Rahmen des Voranschlages über Ausgaben bis zum Höchstbetrag von 200000 Franken, die Anlage verfügbarer Gelder, den Erwerb und die Veräusserung von Staatsvermögen, vorübergehende Geldaufnahmen, die Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmungen, die Übernahme von Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen und die Gewährung von Darlehen. Garantie- und Bürgschaftsverpflichtungen, die mit einem Risiko behaftet sind, müssen allerdings wie Ausgaben behandelt werden[15]. Dasselbe gilt für Darlehen, die den Anforderungen einer sicheren Geldanlage nicht genügen, sowie für Beteiligungen, die mit Rücksicht auf das öffentliche Interesse nicht nach freiem Willen rückgängig gemacht werden können.

Auch in allen Geschäften, die der Regierungsrat dem Grossen Rat vorlegt, übt er gegenüber der antragstellenden Verwaltung Kontrolle aus. Um Finanzkontrolle handelt es sich bei der Prüfung des Budgetentwurfes, der Anträge auf Bewilligung von Verpflichtungskrediten und von Nachkrediten sowie des Entwurfes der Staatsrechnung.

5.2.3.2. *Aufsichtsbeschwerde*

Die Aufsicht ist ein unentbehrliches Element im Führungsprozess. Sie wird deshalb von Amtes wegen und kontinuierlich ausgeübt. Die Regierung ist jedoch offensichtlich nicht in der Lage, dauernd in die entferntesten Winkel der Verwaltung hineinzuleuchten. Aus diesem Grund hat sich in der Verwaltungspraxis das Institut der Aufsichtsbeschwerde herausgebildet[16]. Aussenstehende Dritte und auch die der Verwaltung angehörenden Beamten können bestehende oder vermeintliche Misstände der Aufsichtsbehörde melden. Die Aufsichtsbeschwerde stellt aber kein förmliches Rechtsmittel dar. Sie hat den Charakter einer blossen Anzeige. Sie kann sich nur gegen eine Behörde oder einen Beamten richten und ist bei der Instanz anzubringen, der die Dienstgewalt über die Stelle, deren Amtsführung beanstandet wird, zusteht. Aus dem Charakter der Aufsichtsbeschwerde als blosser Anzeige ist zu folgern, dass sie keinen Anspruch auf Erledigung verleiht

[14] FHG, Art. 40.
[15] Vgl. Schär, S. 38 ff., insbesondere S. 44 f.
[16] VEB 1961, S. 205. Näheres bei Imboden, S. 708 f.

und keine Parteistellung verschafft. Die angerufene Behörde ist dem Anzeiger weder Rechenschaft schuldig noch eine Begründung; sie ist auch nicht verpflichtet, ihm Einblick in die Untersuchungsergebnisse zu gewähren[17]. Sie wird ihm jedoch im Interesse verwaltungsrechtlicher Ordnung vom Erfolg der Anzeige Mitteilung machen. Ein Erfolg ist dem Beschwerdeführer aber nie allein um seiner Interessen Willen beschieden, sondern höchstens dann, wenn zwingende öffentliche Interessen, klare Rechtsverletzungen oder eigentliche Misstände einer Korrektur rufen und dieser Korrektur keine Drittinteressen entgegenstehen, die den Vertrauensschutz geniessen[18]. Die Behörde ist übrigens an die gestellten Anträge nicht gebunden[19].

Das bernische Recht anerkennt die Aufsichtsbeschwerde im Gegensatz zum Bundesrecht nicht ausdrücklich. Es enthält bloss die Disziplinarbeschwerde des in seinen Rechten Verletzten. Die allgemeine Aufsichtsbeschwerde muss aber auch ohne gesetzliche Grundlage als zulässig betrachtet werden[20].

5.2.4. *Sanktionen*

Innerhalb des Systems der Dienstaufsicht sind im Gegensatz zur parlamentarischen Oberaufsicht korrektive Sanktionen möglich. Der Regierungsrat kann einen eigenen Verwaltungsakt an die Stelle eines mangelhaften Verwaltungsaktes einer unmittelbar oder mittelbar unterstellten Behörde setzen. Dasselbe gilt für jede andere vorgesetzte Behörde im Verhältnis zu ihren Unterstellten. Die Aufsichtsbehörde wird eine eröffnete Verfügung jedoch nur dann aufheben, ersetzen oder ändern, wenn die Voraussetzungen für den Widerruf eines Verwaltungsaktes gegeben sind. Eine Verfügung darf zurückgenommen oder geändert werden, wenn eine Wertabwägung ergibt, dass das Interesse an der richtigen Durchführung des objektiven Rechts und an der Gesetzmässigkeit der Verwaltung dem Interesse des Bürgers an der Rechtssicherheit vorgeht. Überwiegt dagegen das Rechtssicherheitsinteresse, gilt eine Verfügung als materiell rechtskräftig[21].

Neben die korrektive Sanktion oder an ihre Stelle tritt die disziplinarische. Der Beamte, der seine Amtspflicht verletzt, ist disziplinarisch verantwortlich. Der Regierungsrat ist über alle Behörden und Beamten der Verwaltung Disziplinarbehörde und kann die im Gesetz vorgesehenen Disziplinarstrafen verhängen[22].

[17] ZBl. 1934, S. 153.
[18] Vgl. Gygi, Verwaltungsrechtspflege, S. 14.
[19] M 1927, Nr. 1.
[20] BV, Art. 57; vgl. vorstehend S. 21.
[21] BGE *88* I 227, *96* I 686; M 65 (1967), S. 326; Kasuistik bei Imboden, Nr. 322 III.
[22] Vgl. DBPG, Art. 22 ff.

5.2.5. *Hilfsmittel*

Zur Durchführung der Finanzaufsicht stehen dem Regierungsrat zwei Hilfsorgane zur Verfügung: die Finanzdirektion und die Finanzkontrolle.

Während sich die Finanzdirektion mit der Vorprüfung befasst, obliegt der Finanzkontrolle die mitschreitende und nachherige Prüfung[23].

Die Verbindung zur Finanzdirektion wird durch den Finanzdirektor persönlich hergestellt. Mit der Finanzkontrolle steht der Regierungsrat in direktem dienstlichen Verkehr[24].

Die Tätigkeit der beiden Organe wird in den folgenden Kapiteln näher beschrieben[25].

6. Finanzkontrolle durch die Finanzdirektion

6.1. *Allgemeines*

6.1.1. *Kontrolle und Verwaltung*

Die Verwaltungstätigkeit und die Kontrolltätigkeit sind in ihrem Wesen grundverschieden. Die Verwaltung geht darauf aus, das menschliche Zusammenleben in der staatlichen Gemeinschaft zu ordnen und mittels Eingriffen und Leistungen zu gestalten und zu verbessern. Die Verwaltungsorgane tragen für die von ihnen getroffenen Massnahmen die volle Verantwortung.

Die Kontrolle wird dagegen nicht direkt im Staat-Bürger-Verhältnis wirksam. Sie ist eine interne Angelegenheit der Staatsorgane[1]. Sie beobachtet das Verhalten der Verwaltung mit dem Ziel, Abweichungen vom Sollzustand festzustellen und Mängel aufzudecken. Ihre Funktion ist in erster Linie eine kognitive. Die Kontrollorgane tragen selber keine Verantwortung für die von den Verwaltungsorganen erlassenen Verfügungen.

Wer kontrolliert, muss deshalb stets darauf bedacht sein, nur den Kontrollbefund über einen bestimmten Sachverhalt abzugeben und nicht eine eigene Massnahme an die Stelle einer vom zuständigen Verwaltungsorgan getroffenen Massnahme zu setzen. Nur im Rahmen der Dienstaufsicht sind derartige unmittelbare Eingriffe möglich, weil zwischen dem kontrollierenden und dem verwaltenden Organ Personalunion besteht.

[23] FHG, Art. 47.
[24] FHG, Art. 60.
[25] Vgl. nachstehend S. 59 ff und 63 ff.
[1] Vgl. Arthur Fuchs, S. 20.

Ein Kontrollorgan kann die Verantwortung für die Rechtmässigkeit und Angemessenheit des Verwaltungshandelns nicht übernehmen. Die Verwaltungsbehörden werden deshalb durch die Anwesenheit von Kontrollinstanzen grundsätzlich nicht von ihrer Verantwortung entlastet[2].

6.1.2. *Stellung der Finanzdirektion*

Die Finanzdirektion ist gleichzeitig ein Organ der Finanzverwaltung und der Finanzkontrolle. In erster Linie erfüllt sie Aufgaben der Finanzverwaltung. In ihren Geschäftskreis fallen das gesamte Steuerwesen, die Aufstellung der Entwürfe zum Voranschlag, zum Finanzplan und zur Rechnung, die Verwaltung der Liegenschaften und des übrigen Staatsvermögens, das Kassen- und Rechnungswesen sowie die Prozessführung um finanzielle Ansprüche. Ausserdem befasst sich die Finanzdirektion mit dem gesamten Personalwesen und der Personalversicherung, der elektronischen Datenverarbeitung und der Bearbeitung statistischer Fragen. Auch die Verwaltung des Salzregals ist Sache dieser Direktion[3].

Wie jede andere Direktion des Regierungsrates übt die Finanzdirektion in ihrem Bereich die Dienstaufsicht aus. Sie wacht darüber, dass alle Beamten, die ihr unterstellt sind, recht- und zweckmässig handeln. Mehr als in anderen Verwaltungsressorts hat die Dienstaufsicht der Finanzdirektion aber den Charakter von Finanzkontrolle, weil Gegenstand dieser Aufsicht die Finanzverwaltung ist.

Neben der Dienstaufsicht im eigenen Bereich übt die Finanzdirektion Finanzkontrolle gegenüber den anderen Direktionen aus. Ihr obliegt die Vorprüfung aller Entwürfe von Erlassen, Beschlüssen und Verträgen[4]. Von dieser besonderen Kontrollfunktion ist im folgenden Abschnitt die Rede.

6.2. *Vorprüfung*

6.2.1. *Mitberichtsverfahren*

Die Finanzdirektion führt die Vorprüfungen in erster Linie im Rahmen des Mitberichtsverfahrens durch. Alle Geschäfte des Regierungsrates, die den Finanzhaushalt betreffen, müssen ihr vor der Behandlung im Regierungskollegium zum Mitbericht unterbreitet werden[5]. Darüber hinaus greift das Mitberichtsverfahren auch für Ausgabengeschäfte Platz, die in die Zuständigkeit der Direktionen fallen. Ausgenommen sind einzig Ausgaben unter 2000 Franken. Der Regierungsrat kann den Mitbericht der Finanzdirektion allerdings auch für einzelne

[2] Vgl. PROBST, S.92; ferner PEUCKER, S.27.
[3] FHG, Art.35; D vom 23.9.68 über die Organisation der Finanzdirektion, Art.1.
[4] FHG, Art.47, Abs.1.
[5] FHG, Art.35, Abs.2.

Geschäfte dieser untersten Kategorie vorschreiben. Er hat von dieser Kompetenz hinsichtlich der Bewilligung von Dienstreisen ins Ausland Gebrauch gemacht[6]. Der Finanzdirektion sind ausserdem unabhängig von der Höhe der Ausgabe sämtliche Personalgeschäfte zum Mitbericht zuzustellen[7].

Für Geschäfte von grosser finanzieller Tragweite vermag das Mitberichtsverfahren allerdings nicht zu genügen. Liegen die Anträge endgültig vor, können sie nur noch abgeändert oder ersetzt werden, wenn die Vorbereitungsarbeiten unter erheblichem Zeitverlust neu aufgerollt werden. Ein solches Vorgehen ist unrationell und stört die Beziehungen zu den vorberatenden Gremien, die sich desavouiert fühlen. Aus diesen Gründen muss die Finanzdirektion möglichst frühzeitig zu grösseren Geschäften Stellung nehmen können. Der Regierungsrat hat deshalb eine allgemeine Konsultationspflicht aufgestellt und die Direktionen angewiesen, mit der Finanzdirektion bereits Verbindung aufzunehmen, wenn die Behandlung eines Geschäftes an die Hand genommen wird[8]. Gestützt auf diese Vorschrift nehmen die Organe der Finanzdirektion an Vorbesprechungen und Besichtigungen teil oder werden als Mitglieder ausserparlamentarischer Expertenkommissionen gewählt.

6.2.2. *Kriterien*

Das Gesetz zählt die Prüfungsgesichtspunkte ausdrücklich nur für die Kantonale Finanzkontrolle auf[9]. Für die Finanzdirektion ergeben sie sich aus den allgemeinen Grundsätzen für die Führung des Finanzhaushalts[10].

Sie prüft also in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Gesetzmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit[11].

Liegen indessen Gesetzes- oder Dekretsentwürfe, langfristige Verträge oder Anträge auf Bewilligung von Verpflichtungskrediten oder Nachkrediten vor, muss die Finanzdirektion eine erweiterte Prüfung vornehmen. Solche Vorlagen werden nämlich Ausgaben zur Folge haben, die im Voranschlag noch nicht enthalten sind und zu deren Deckung möglicherweise neue Einnahmen beschafft werden müssen. Sie fallen somit auch in den eigenen Geschäftskreis der Finanzdirektion, die die Verantwortung für die Finanzpolitik des Staates mitträgt. Im Mitberichtsverfahren über diese Geschäfte stehen sich also nicht eine allein verantwortliche Verwaltungsbehörde und eine nachvollziehende Kontrollbehörde gegenüber, sondern zwei Verwaltungsbehörden, die beide ihre eigene Verantwor-

[6] FHG, Art. 39; V vom 14.12.62 über die Spesenvergütung, §5, Abs. 2.
[7] D vom 1.2.71 über die Organisation des Regierungsrates, Art. 5, Abs. 2; RRB vom 2.6.71 über Richtlinien für das Mitberichtsverfahren.
[8] RRB vom 2.6.71 über Richtlinien für das Mitberichtsverfahren.
[9] FHG, Art. 50.
[10] FHG, Art. 1.
[11] Näheres zu diesen Begriffen nachstehend S. 77ff.

tung tragen, die eine für die Erfüllung einer bestimmten Staatsaufgabe, die andere für die Sicherstellung ihrer Finanzierung. Die Finanzdirektion muss im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens die finanzpolitischen Überlegungen anstellen und insbesondere zur Frage Stellung nehmen, ob eine bestimmte Verwaltungsaufgabe überhaupt an die Hand genommen oder fortgesetzt werden kann.

6.2.3. *Mitwirkung der Kantonalen Finanzkontrolle*

Die Vorprüfung muss Sache der Finanzdirektion sein, weil sie die Verantwortung für die Finanzpolitik des Staates trägt. Die finanzpolitische Verantwortung und die Kompetenz zur Vorprüfung bedingen sich gegenseitig und können nicht auf verschiedene Organe verteilt werden: Ohne die Kompetenz zur Vorprüfung und der damit verbundenen Mitsprache kann die finanzpolitische Verantwortung nicht getragen werden; umgekehrt ist die Vorprüfung durch ein finanzpolitisch nicht verantwortliches Organ wirkungslos.

Auf der anderen Seite verfügt das Fachorgan über besonders ausgebildete und erfahrene Leute, die in der Lage sind, Untersuchungen auch auf dem Gebiet der Vorprüfung fachmännisch durchzuführen und die Finanzdirektion in ihrer Aufgabe wirkungsvoll zu unterstützen.

Der Gesetzgeber hat diesem Umstand Rechnung getragen und die Finanzdirektion ermächtigt, in Ausübung der Vorkontrolle die Dienste des Fachorgans in Anspruch zu nehmen. Sie kann die Kantonale Finanzkontrolle zu den Verhandlungen über den Finanzplan, den Voranschlag und die Rechnung beiziehen und ihr auch einzelne Ausgaben- oder Kreditgeschäfte zur Prüfung überweisen[12].

Die Tätigkeit der Kantonalen Finanzkontrolle auf dem Gebiet der Vorkontrolle hat konsultativen Charakter. Die Finanzdirektion bestimmt, wann und in welchem Umfang das Fachorgan Untersuchungen anstellen muss. Das Untersuchungsergebnis ist für sie nicht bindend. Sie trägt allein die Verantwortung für die Vorprüfung und kann deshalb auch entgegen fachlichen Empfehlungen die ihr zweckmässig erscheinenden Massnahmen ergreifen.

Die Finanzdirektion darf nur mit Zurückhaltung vom Recht, die Finanzkontrolle beizuziehen, Gebrauch machen. Das Fachorgan ist nicht befähigt, finanzpolitische Fragen zu begutachten oder darüber zu urteilen, ob eine Massnahme in sozial- oder ordnungspolitischer Hinsicht richtig ist. Es ist auch nicht seine Sache, darüber zu entscheiden, ob eine Aufgabe überhaupt an die Hand zu nehmen oder weiterzuführen ist[13]. Die Finanzkontrolle darf dagegen eingesetzt werden, um die finanzielle Tragweite einer geplanten Massnahme rechnerisch abzuklären. Ihre Aufgabe kann auch sein, unter verschiedenen Massnahmen, die hinsichtlich der

[12] FHG, Art. 52, Abs. 3.
[13] Vgl. LANG, S. 18.

Zielsetzung gleich geeignet sind, die zu ermitteln, die sich auf die wirtschaftlichste Weise verwirklichen lässt. Das Fachorgan darf ebenfalls beauftragt werden, Vorlagen unter dem Gesichtspunkt der Sparsamkeit zu prüfen.

Wenn die Finanzdirektion die Finanzkontrolle zur Vorprüfung beizieht, muss sie verhüten, dass das Fachorgan gleichzeitig eine Mitverantwortung übernimmt. Eine solche Mitverantwortung könnte später eine objektive und unvoreingenommene Kritik am abgeschlossenen Resultat, das möglicherweise infolge anderer Einflüsse von der ursprünglichen Disposition abweicht, beeinträchtigen oder sogar ausschliessen[14].

Der Beizug der Finanzkontrolle zur Begutachtung hängiger Geschäfte kann auch um ihrer Information willen geboten sein. Das Fachorgan muss den Pulsschlag der Gegenwart fühlen können und mit aktuellen Fragen konfrontiert werden. Aus diesem Grund lässt die Finanzdirektion die Finanzkontrolle regelmässig an den Budgetberatungen teilnehmen.

7. Finanzkontrolle durch das Fachorgan

7.1. *Stellung der Kantonalen Finanzkontrolle*

7.1.1. *Doppelstellung*

Die Kantonale Finanzkontrolle dient als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht sowohl dem Regierungsrat und der Finanzdirektion bei ihrer Aufsicht über die Verwaltung, als auch dem Grossen Rat bei seiner Oberaufsicht über die Regierung und die Verwaltung[1].

Die Doppelstellung ist eine schweizerische Lösung und wurde erstmals der Eidgenössischen Finanzkontrolle zuerkannt[2]. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass das Parlament und die Regierung für die Ausübung ihrer Aufsicht weitgehend die gleichen Unterlagen benötigen. Statt dass sich zwei Hilfsorgane in der Bearbeitung gleicher Problemkreise konkurrenzieren, stellt die Kantonale Finanzkontrolle ihre Ermittlungen in den Dienst beider Behörden. Auf diese Weise können unrationelle Doppelspurigkeiten und Mehrkosten vermieden werden.

Nebst verfahrensökonomischen und finanziellen Vorteilen bietet die Doppelstellung auch den Vorzug, dass die Kontrollinstanz ohne Gefährdung ihrer fachlichen Unabhängigkeit im Bereich der Administration angesiedelt werden kann, weil sie über einen starken Rückhalt im Parlament verfügt. Sie steht so fortwäh-

[14] Vgl. Probst, S. 43.
[1] FHG, Art. 48, Abs. 1.
[2] FKG, Art. 1.

rend im engen Kontakt mit dem täglichen Verwaltungshandeln und muss nicht die Rolle einer isolierten Prüfungsbehörde spielen, die in Unkenntnis der aktuellen Vorgänge in der Verwaltung ihre Information aus verstaubten Dossiers beschaffen muss.

7.1.2. *Fachliche Unabhängigkeit*

7.1.2.1. *Allgemeines*

Da die Kantonale Finanzkontrolle auch im Dienste der parlamentarischen Oberaufsicht steht, muss sie ihre Prüfungstätigkeit unabhängig von Weisungen des Regierungsrates ausüben können. Es sollte Gewähr geboten sein, dass sie Kontrollen selbst dort ungehindert vornehmen kann, wo es für die Regierung möglicherweise unangenehm ist. Sie bedarf deshalb der fachlichen Selbständigkeit und Unabhängigkeit gegenüber Regierungsrat und Verwaltung.

Die Unabhängigkeit des Fachorgans von dienstlichen Weisungen vorgesetzter Behörden ist verfassungsrechtlich auch zulässig, wenn die Finanzkontrolle administrativ in die Verwaltung eingegliedert ist. Der Grundsatz der Einheit der Verwaltung wird nicht verletzt, weil das Kontrollorgan keine verwaltende, sondern bloss eine feststellende Funktion ausübt[3].

Die fachliche Unabhängigkeit der Finanzkontrolle beruht auf positivem Recht[4].

7.1.2.2. *Inhalt*

Die fachliche Unabhängigkeit bedeutet, dass das Fachorgan seine spezifischen Aufgaben in einem weisungsfreien Bereich erfüllen kann. Weder die Finanzdirektion noch der Regierungsrat sind befugt, seine mitschreitende und nachherige Kontrolltätigkeit mit allgemeinen Vorschriften oder konkreten Dienstbefehlen zu beeinflussen[5]. Die Finanzkontrolle entscheidet im Rahmen der ihr vom Gesetz umschriebenen Zuständigkeit und Pflichten frei über Gegenstand, Umfang und Zeitpunkt ihrer Prüfungen und muss sich nicht gefallen lassen, dass ihr eine administrativ vorgesetzte Behörde bedeutet, bestimmte Prüfungshandlungen zu unterlassen oder gewisse Kontrollen auf eine ihr genehme Weise durchzuführen.

Eine Einschränkung der fachlichen Unabhängigkeit besteht hinsichtlich der Vorprüfung, die in die Zuständigkeit der Finanzdirektion fällt. Hier kann das Fachorgan seine konsultative Tätigkeit nur nach dem Belieben der Finanzdirektion ausüben.

[3] Vgl. Bäumlin, S. 304.
[4] FHG, Art. 48, Abs. 3.
[5] TBl. 1968, S. 319, z. T. unzutreffend.

Die fachliche Unabhängigkeit der Finanzkontrolle besteht auch gegenüber dem Parlament. Hier ist es gerade die administrative Zugehörigkeit zur Verwaltung, die das Kontrollorgan vor fachlicher wie auch politischer Einmischung des Grossen Rates bewahrt.

7.1.3. *Administrative Unterstellung*

7.1.3.1. *Allgemeines*

Die Finanzkontrolle ist in allgemein verwaltungsorganisatorischer Hinsicht der Finanzdirektion unterstellt[6].

Als das Finanzhaushaltgesetz ausgearbeitet wurde, standen mehrere Möglichkeiten der Unterstellung zur Diskussion. Zunächst ging man davon aus, dass das Fachorgan auch in organisatorischer Hinsicht von der zu prüfenden Verwaltung möglichst unabhängig sein sollte. Die vollständige Lösung von der Exekutive und Unterstellung unter das Parlament oder die Staatswirtschaftskommission wurde allerdings nie ernsthaft erwogen; eine solche Lösung hätte das Kontrollorgan allzustark dem politischen Kräftespiel ausgesetzt[7]. Die direkte Unterstellung unter den Regierungsrat fand dagegen zahlreiche Befürworter. Anderseits wurden aber Befürchtungen laut, der Chef der Finanzkontrolle könnte dadurch im Verhältnis zu den Regierungsräten zu mächtig werden. So gaben politische Erwägungen den Ausschlag, das Fachorgan einem Direktionsvorsteher zu unterstellen und seinem Leiter den Rang eines Abteilungsvorstehers zuzubilligen[8]. Noch zögerte man indessen, die Finanzkontrolle der Finanzdirektion einzugliedern. Die unmittelbare Unterstellung unter den Regierungspräsidenten sollte das Gewicht der Kontrolle gegenüber der Verwaltung verstärken. Da jedoch das Präsidialamt jährlich an ein anderes Mitglied des Regierungsrates übergeht, wurde auch diese Lösung als unzweckmässig verworfen und die Finanzkontrolle schliesslich der Finanzdirektion zugewiesen[9].

Für die Unterstellung unter die Finanzdirektion sprachen freilich auch gewichtige politische Gründe. Es wäre verfehlt, in schematischer Betrachtungsweise einseitig die Trennung von Kontrolle und Verwaltung in den Vordergrund zu stellen. Wer die Herauslösung der Finanzkontrolle aus der Finanzdirektion und ihre direkte Unterstellung unter die Exekutive befürwortet und sich davon ein stärkeres Gewicht des Kontrollorgans gegenüber der Verwaltung verspricht[10], übersieht, dass das Gewicht der Finanzkontrolle weniger von ihrer Stellung in der Verwal-

[6] FHG, Art. 48, Abs. 3.
[7] Vgl. Tbl. 1968, S. 115.
[8] Vgl. Tbl. 1968, S. 96 und 99; sowie Prot. vom 15.1.68 der GRK für das FHG, S. 2.
[9] Vgl. Tbl. 1968, S. 98, 100 und 114.
[10] Vgl. z.B. Lang, S. 76, und Ebinger, S. 3ff.

tungshierarchie als von der Art und Weise, wie sie ausgeübt wird, abhängt. Für die Ausübung der Kontrolle ist aber von grosser Bedeutung, dass die Finanzkontrolle und die Finanzdirektion Hand in Hand zusammenarbeiten können. Ihre Interessen sind in der Praxis gleichgerichtet. Beide streben eine gesetzmässige, wirtschaftliche und sparsame Finanzverwaltung an. So entwickelt sich zwischen dem Finanzdirektor oder seinen engsten Mitarbeitern und der Finanzkontrolle oft eine Kampfgemeinschaft, und das Fachorgan verfügt über einen willkommenen und unentbehrlichen Rückhalt bei einem Mitglied der Exekutive[11]. Ausserdem spricht die Interdependenz der Vorprüfung, die der Finanzdirektion obliegt, und der mitschreitenden und nachherigen Kontrolle, für die die Finanzkontrolle verantwortlich ist, für eine enge Zusammenarbeit der beiden Organe[12].

In diesem Zusammenhang sei auch an die Möglichkeit erinnert, die Finanzkontrolle organisatorisch absolut zu verselbständigen und ihr als Rechnungshof eine Stellung zu verschaffen, die sowohl von der Verwaltung als auch vom Parlament vollständig unabhängig ist. Die Institution des Rechnungshofes besteht in mehreren europäischen Staaten[13]. Seine Wirksamkeit ist aber nicht grösser als die administrativer Kontrollorgane, beschränkt sich doch seine Tätigkeit auf die Nachprüfung abgeschlossener Verwaltungsakte, vor allem der Rechnung[14]. Die Kontrollbefunde hinken zeitlich stark hinter dem Budgetvollzug nach. In der Schweiz haben deshalb die eidgenössischen Räte die Errichtung eines Rechnungshofes abgelehnt und den mit der schweizerischen Ordnung verbundenen Vorteil der grösseren Unmittelbarkeit hervorgehoben, die es gestattet, aus den Feststellungen sofort die Nutzanwendungen zu ziehen[15].

7.1.3.2. *Inhalt*

Die Finanzkontrolle ist eine Abteilung der Finanzdirektion[16]. Die Einordnung in die Verwaltungshierarchie wirkt sich ausschliesslich auf die administrativen Belange des Fachorgans aus. Die Dienstaufsicht der Finanzdirektion erstreckt sich nur auf den äusseren Geschäftsgang. Die administrative Unterstellung tritt insbesondere auf den folgenden Gebieten in Erscheinung.

a) Wahl der Beamten

Der Regierungsrat wählt den Vorsteher auf Antrag der Finanzdirektion, die ihrerseits für die Wahl der übrigen Beamten zuständig ist. Der Grosse Rat kann kei-

[11] Vgl. Letsch, Finanzpolitik, S. 95.
[12] Vgl. Tbl. 1968, S. 115.
[13] Beispiele bei Heinig, Haushaltskontrolle, S. 680ff. (Vgl. auch das Literaturverzeichnis a.a.O., S. 671.)
[14] Vgl. Letsch, Finanzpolitik, S. 95.
[15] Vgl. BBl. *1971* I 1533.
[16] D vom 23.9.68 über die Organisation der Finanzdirektion, Art. 2 und 12ff.

nen Einfluss auf die Wahlen ausüben, weder unmittelbar selber noch durch Vermittlung der Staatswirtschaftskommission. Ein Mitspracherecht des Parlamentes, wie es beispielsweise der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte zusteht[17], würde zur weiteren Stärkung der Stellung der Finanzkontrolle beitragen. Ohne diese Mitwirkung ist die Finanzkontrolle in personeller Hinsicht ausschliesslich von der Verwaltung abhängig. Das kann sie veranlassen, anlässlich von Prüfungen im Bereich der Finanzdirektion eine gewisse Zurückhaltung walten zu lassen. In der Praxis hat sich daraus freilich noch kein Nachteil ergeben. Das Parlament muss jedoch dieser heiklen Lage der Finanzkontrolle besondere Aufmerksamkeit schenken.

Das Mitspracherecht des Grossen Rates bei der Wahl des Vorstehers der Finanzkontrolle drängt sich auch deshalb auf, weil das Parlament ein wesentliches Interesse an der Leistungsfähigkeit des Fachorgans besitzt. Als Organ der parlamentarischen Oberaufsicht, das die Regierung und die Verwaltung kontrolliert, darf die Finanzkontrolle in personeller Hinsicht nicht ausschliesslich vom Regierungsrat abhängig sein. Die Regierung könnte sonst geneigt sein, einen ihr willfährigen Beamten einem selbständigen und deshalb vielleicht unbequemen Chef der Finanzkontrolle, wie ihn das Parlament benötigt, vorzuziehen.

Dasselbe gilt für die Festlegung des Personalbestandes. Der Verwaltung sollte es nicht möglich sein, durch eine Begrenzung des Personalbestandes die Leistungsfähigkeit der Finanzkontrolle zu beeinträchtigen. Der Grosse Rat ist zwar zuständig für die Schaffung der Revisorenstellen. Er hat ihre Zahl nicht begrenzt[18]. Ob die Stellen aber tatsächlich besetzt werden, steht im Ermessen der Finanzdirektion. Sie darf dabei nicht einseitig finanzpolitische Überlegungen anstellen. Vom Standpunkt der parlamentarischen Oberaufsicht wäre es geboten, die Begehren der Finanzkontrolle um Personalvermehrung der Staatswirtschaftskommission zur Stellungnahme zu unterbreiten. Eine entsprechende Gesetzesvorschrift, wie sie das Bundesrecht enthält, fehlt zur Zeit noch[19].

b) Finanzkompetenzen

Wie jeder anderen Dienststelle der Verwaltung, werden der Finanzkontrolle die erforderlichen Finanzmittel im Voranschlag zugeteilt. Als Abteilungsvorsteher verfügt der Chef über eine beschränkte Kompetenz, diese Mittel zu verwenden. Sie reicht im Einzelfall bis 1000 Franken. Grössere Ausgaben müssen von der Finanzdirektion oder vom Regierungsrat bewilligt werden[20]. Diese Ordnung mag für die laufenden Bedürfnisse genügen. Schwierigkeiten können dagegen

[17] FKG, Art. 2, Abs. 2.
[18] D vom 23.9.68 über die Organisation der Finanzdirektion, Art. 13 ; vgl. auch Tbl. 1968, S. 610.
[19] Vgl. FKG, Art. 2, Abs. 3.
[20] Vgl. FHG, Art. 39, Abs. 1, und RRB Nr. 4299 vom 23.6.70.

auftauchen, sobald die Finanzkontrolle für die Bearbeitung besonderer Fragen einen Sachverständigen beiziehen möchte.

Der erste verwaltungsinterne Entwurf für ein Finanzhaushaltgesetz sah vor, der Finanzkontrolle die Kompetenz zum Beizug von Experten einzuräumen. Man ging zu Recht davon aus, diese Befugnis sei ein Bestandteil der fachlichen Unabhängigkeit[21]. Im Verlaufe der weiteren Gesetzesberatungen wurden dann aber Befürchtungen laut, diese Kompetenz könnte einem überbordenden Aufwand an Expertenhonoraren Tür und Tor öffnen. Finanzpolitische Überlegungen führten dazu, den Beizug von Sachverständigen von der Zustimmung der Finanzdirektion abhängig zu machen[22]. Obwohl die Finanzdirektion bisher den Begehren der Finanzkontrolle um Beizug von Experten immer entsprochen hat, ist doch zu bedenken, dass diese Lösung an sich systemwidrig ist, weil sie der Verwaltung ermöglicht, den Beizug eines Sachverständigen, dessen Untersuchungen im Interesse der parlamentarischen Oberaufsicht über die Regierung und Verwaltung liegen, zu verhindern.

Nach Bundesrecht verfügt der Chef der Eidgenössischen Finanzkontrolle über die Kompetenz zum Beizug von Sachverständigen[23]. In welchem Mass er von diesem Recht Gebrauch machen kann, hängt von der Höhe des entsprechenden Budgetkredites ab. Auch hier besteht somit eine Schranke gegen eine überbordende Expertentätigkeit. Diese Schranke wird aber vom Parlament aufgestellt.

c) Dienstweg

Die Finanzkontrolle steht, wie im folgenden Kapitel dargelegt wird, im direkten Verkehr mit der Staatswirtschaftskommission, dem Regierungsrat und allen Dienststellen, die der Finanzaufsicht unterliegen. Sie ist somit von der Einhaltung des Dienstweges entbunden. Dafür ist sie aber verpflichtet, der vorgesetzten Finanzdirektion alle Geschäfte zur Kenntnis zu bringen, in denen sie mit einem Mitglied des Regierungsrates, mit der Staatskanzlei, dem Regierungsrat oder Staatswirtschaftskommission direkt verkehrt. Die Meldepflicht ergibt sich aus der administrativen Unterstellung. Sie ist positivrechtlich verankert[24].

d) Disziplinargewalt

Die Beamten der Finanzkontrolle sind für Amtspflichtverletzungen disziplinarisch verantwortlich. Disziplinarbehörden sind der Finanzdirektor und der Regierungsrat[25]. Da indessen die Aufsichtsbehörden für die Finanzkontrolle in fachlicher Hinsicht keine Dienstvorschriften erlassen können, muss der Vorsteher

[21] Entwurf FHG vom 31.7.67.
[22] Vgl. Vortrag der Finanzdirektion zum FHG (Januar 1968), S. 12, Bem. zu Art. 49.
[23] FKG, Art. 3.
[24] FHG, Art. 60, Abs. 2.
[25] DBPG, Art. 22 ff.

durch die Kodifizierung interner Amtspflichten selber die Grundlage für disziplinarische Sanktionen schaffen, die die fachspezifische Aufgabenerfüllung betreffen.

7.1.4. *Verkehr mit dem Grossen Rat*

7.1.4.1. *Allgemeines*

Die Finanzkontrolle steht im direkten dienstlichen Verkehr mit der Staatswirtschaftskommission[26].

Ob dem Fachorgan eine unmittelbare Verbindung zu einer parlamentarischen Kommission geöffnet werden soll, ist eine prinzipielle Frage von grosser Tragweite. Würde sie verneint, wäre das administrativ in die Verwaltung eingegliederte Fachorgan bloss ein Kontrollinstrument in der Hand der Regierung, die darüber frei befinden könnte, ob sie die Revisionsbemerkungen dem Grossen Rat weiterleiten oder vorenthalten will. Wird der direkte Verkehr zwischen dem Kontrollorgan und der parlamentarischen Kommission dagegen zugelassen und sichergestellt, gewinnt die Kontrolle gegenüber der Regierung an Unabhängigkeit und Selbständigkeit. Das Bewusstsein der Verwaltung, dass alle Befunde, die das Fachorgan in völliger fachlicher Unabhängigkeit von den Oberbehörden verfasst, an die Staatswirtschaftskommission gelangen können, trägt wesentlich dazu bei, die Autorität der Finanzkontrolle zu stärken und allfällige Nachteile, die mit der administrativen Unterstellung verbunden sind, wettzumachen[27].

Das Recht auf direkten Verkehr ist zweiseitig: Die Finanzkontrolle darf sich an die Staatswirtschaftskommission wenden; diese ist ihrerseits befugt, beim Fachorgan Auskunft zu verlangen. Im Interesse einer gutfunktionierenden Finanzkontrolle müssen beide Partner von diesem Recht möglichst vielen Gebrauch machen.

7.1.4.2. *Beziehungen zur Staatswirtschaftskommission im Einzelfall*

In einzelnen Geschäften hat sich die Finanzkontrolle bisher nie an die Staatswirtschaftskommission gewendet. Umgekehrt hat die Kommission auch nicht Auskunft verlangt. 1971 zeigte die Finanzkontrolle in einem besonderen Bericht an die Staatswirtschaftskommission einige ungelöste Probleme auf und wies auf eine Reihe von Beanstandungen hin, die von der Verwaltung nicht erledigt worden waren. Die Kommission trat darauf nicht näher ein. 1972 unterbreitete das Fachorgan der Finanzdirektion einen ähnlichen Bericht über konkrete Detailfra-

[26] FHG, Art. 60, Abs. 1.
[27] Vgl. PROBST, S. 85.

gen und gab davon der Staatswirtschaftskommission Kenntnis. Auch dieses Mal blieb ein Echo aus. Der Vorsteher der Finanzkontrolle ist erst ein einziges Mal zu einer Sitzung der Staatswirtschaftskommission beigezogen worden und hat Auskunft über den Voranschlag erteilt. Die Staatswirtschaftskommission beschafft sich die Informationen immer noch unmittelbar von den betreffenden Direktionen, die im Gegensatz zur Finanzkontrolle nicht geneigt sind, die Aufmerksamkeit der Kommission auf wunde Punkte zu lenken.

Das Bedürfnis der Finanzkontrolle nach vermehrter Kommunikation scheitert in der Praxis somit am mangelnden Interesse der Staatswirtschaftskommission, die Dienste des Fachorgans in Anspruch nehmen. Eine wirksame Finanzkontrolle ist indessen nur denkbar, wenn das Fachorgan und die parlamentarische Kommission Hand in Hand zusammenarbeiten. Es bleibt deshalb zu wünschen, dass die Staatswirtschaftskommission künftig vermehrt auf die Untersuchungen und Bemerkungen der Finanzkontrolle abstellt. Die Finanzkontrolle wird allerdings danach trachten müssen, die Kommission nicht mit Detailfragen, die intern erledigt werden können, zu überhäufen.

7.1.4.3. *Bericht an den Grossen Rat*

Die Finanzkontrolle erstattet dem Grossen Rat jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeit. Er wird dem Parlament als Bestandteil des Staatsverwaltungsberichtes unterbreitet[28].

Der verwaltungsinterne Vorentwurf zum Finanzhaushaltgesetz[29] hatte seinerzeit vorgesehen, dass die Finanzkontrolle gleich wie alle anderen Abteilungen den Bericht der Finanzdirektion einreicht. Der Finanzdirektor sollte entscheiden, in welchem Umfang dieser Bericht an das Parlament weitergegeben werden kann. Der Grosse Rat legte indessen Wert auf eine unzensurierte Berichterstattung und schuf die Rechtsgrundlage für einen selbständigen Bericht der Finanzkontrolle[30]. Ein Antrag auf direkten Zugang zur Presse wurde dagegen abgelehnt[31].

Die Finanzdirektion hat das Recht der Finanzkontrolle auf Berichterstattung an das Parlament bisher allerdings anders aufgefasst und sich jeweils vorbehalten, den Bericht nach ihrem Ermessen in den Verwaltungsbericht der Direktion aufzunehmen. Dieses Vorgehen war geboten, weil die ersten Berichte der Finanzkontrolle den Anforderungen nicht genügten, die an einen dem Parlament und der Öffentlichkeit zugänglichen Bericht gestellt werden müssen. Die von der Finanzdirektion vorgenommene Beschränkung der Berichterstattung auf das Wesentliche hat zwar noch nie zu einer Beeinträchtigung der unabhängigen Stellung des

[28] Vgl. FHG, Art. 60, Abs. 3.
[29] Vom 31.7.67.
[30] Vgl. Prot. vom 15.1.68 der GRK für das FHG, S. 18.
[31] Vgl. Prot. vom 11.6.68 der GRK für das Organisationsdekret der Finanzdirektion, S. 4.

Fachorgans geführt. Der Grosse Rat hat die Haltung der Finanzdirektion in dieser Frage bisher immer stillschweigend gebilligt. Die Finanzdirektion sollte inskünftig aber trotzdem den vom Gesetz vorgesehenen selbständigen Bericht der Finanzkontrolle zulassen. Der Finanzkontrolle würde daraus freilich die Verpflichtung erwachsen, sich auf das Wichtigste zu beschränken und dem Grossen Rat nur die Feststellungen vorzulegen, die für die Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht von Bedeutung sind.

7.2. *Aufgaben*

7.2.1. *Allgemeines*

Die Aufgaben der Kantonalen Finanzkontrolle sind gesetzlich festgelegt. Ihr Auftrag wird umfassend im Sinne einer Generalklausel umschrieben: Sie dient der Finanzdirektion, dem Regierungsrat und dem Grossen Rat bei der Ausübung ihrer Finanzaufsicht, indem sie alle mitschreitenden und nachherigen Prüfungen vornimmt, die diese Behörden benötigen. Dazu gehören die fortlaufende Überwachung des Vollzuges des Voranschlages, die Kontrolle der Verpflichtungskredite, die Prüfung der Rechnung, die Revision der Kassen und Buchhaltungen und die Untersuchung aller materiellen Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen[32].

Die Finanzkontrolle erfüllt nach dem Wortlaut des Gesetzes eine dienende Funktion. Das bedeutet freilich nicht, dass sie vom Willen dieser Behörden abhängig wäre und nur tätig würde, wenn ihr ein konkreter Auftrag erteilt wird. Das fachliche Weisungsrecht ist ja aufgehoben, und das Fachorgan entscheidet nach freiem Ermessen, wie es seinen gesetzlichen Auftrag erfüllen will. Der Begriff des Dienens besagt dagegen, dass die Finanzkontrolle trotz ihrer Stellung und des gesetzlich festgelegten Auftrages nur ein Hilfsorgan ist, das feststellt und meldet, selber aber keine Verantwortung für die Ausarbeitung besserer Alternativen trägt und sich damit abfinden muss, dass die Regierung und das Parlament ihre eigenen Schlüsse aus den Feststellungen ziehen.

Die Finanzkontrolle erfüllt neben ihrer Hauptaufgabe als mitschreitend und nachherig kontrollierendes Organ noch Nebenaufgaben; Sie arbeitet an den Vorschriften über die Buchführung, die Aufsicht, den Zahlungsverkehr und die Inventare mit. Sie nimmt begutachtend zu Fragen des Finanzplanes, des Voranschlages und der Rechnung sowie zu einzelnen Ausgabengeschäften Stellung. Schliesslich hat sie auch Mängel in der Organisation und Arbeitsweise der Verwaltung zu melden[33].

[32] Vgl. FHG, Art. 47, Abs. 2, 48, Abs. 1, und 51.
[33] Vgl. FHG, Art. 52 und 58.

7.2.2. *Mitschreitende Kontrolle*

Mit der laufenden materiellen Überprüfung des gesamten Finanzhaushaltes des Staates ist der Finanzkontrolle die Aufgabe gestellt, sämtliche Verwaltungsakte aller Dienststellen im Bereiche ihrer Aufsicht, welche die Finanzrechnung und die Rechnung der Vermögensveränderungen beeinflussen, unter den ihr gesetzlich vorgeschriebenen Gesichtspunkten wirksam zu kontrollieren. Die rechnungsrelevanten Vorgänge zu erfassen ist ein organisatorisches Problem, das auf dem Weg des Anweisungsverkehrs und der Anweisungskontrolle gelöst wird. Die Gegenzeichnung sämtlicher Anweisungen stellt somit den Ausgangspunkt für die mitschreitende Finanzkontrolle dar und schliesst auch die laufende Überwachung des Vollzuges des Voranschlages mit ein. Die Anweisungskontrolle kann als interne Kontrolle bezeichnet werden, weil sie sich am Ort der zentralen Buchhaltung abwickelt, im Gegensatz zur Aussenrevision, die am Ort der überprüften Stelle stattfindet.

Der Anweisungsverkehr bedingt zunächst die Zentralisierung des Kassen- und Rechnungswesens bei der Kantonsbuchhalterei. Dadurch wird die Anordnung einer Zahlung räumlich und zeitlich von ihrem Vollzug getrennt. Die Dienststelle, die eine Zahlung veranlassen will, hat sie in einer formellen Anweisung anzuordnen. Die Überprüfung der Anweisung durch die Finanzkontrolle ist so zwischen Anordnung und Vollzug eingeschaltet, dass eine Zahlung nicht ausgeführt werden kann, wenn der Prüfungsbefund nicht positiv lautet. Die Gegenzeichnung einer Anweisung durch die Finanzkontrolle bildet somit die Voraussetzung für ihren Vollzug. Die Kantonsbuchhalterei darf keine Anweisung vollziehen, die nicht mit dem Kontrollvisum versehen ist[34]. Sie kann ausserdem Zahlungsaufträge an die Post oder die Banken nur gemeinsam mit der Finanzkontrolle erteilen. Da auch buchtechnische Vorgänge zwischen verschiedenen Konten der Finanzrechnung und der Bilanz nur mit besonderen Verrechnungsanweisungen angeordnet werden können, besitzt die Finanzkontrolle auch die Möglichkeit, Rückstellungen, Abschreibungen sowie Finanztransaktionen mit den Banken zu überwachen.

Die Wirksamkeit der Anweisungskontrolle hängt davon ab, in welchem Mass der Zahlungsverkehr zentralisiert ist. Zur Zeit sind nur die Dienststellen der Zentralverwaltung den Vorschriften über den Anweisungsverkehr unterstellt. Die staatlichen Anstalten und die Bezirksverwaltungen verfügen dagegen mit einzelnen Ausnahmen über dezentralisierte Kassen und Buchhaltungen und stehen im direkten Zahlungsverkehr mit Dritten[35]. Sie unterliegen bloss der nachträglichen Überprüfung. Trotz diesen Ausnahmen wickeln sich zur Zeit mehr als 90% der

[34] Vgl. FHG, Art. 36, und FHV, Art. 28.
[35] Vgl. FHV, Art. 9ff.

Staatsausgaben über den Anweisungsverkehr ab. Vom Gesichtspunkt der Finanzkontrolle sollte der Anweisungsverkehr aber verallgemeinert werden. Die Finanzdirektion ist zu dieser Massnahme befugt[36].

Die Gegenzeichnung der Anweisung verschafft der Finanzkontrolle nicht allein die Möglichkeit, eine bestimmte Ausgabe zu überprüfen. Das Fachorgan nimmt gleichzeitig auch die Gelegenheit wahr, alle mit dieser Ausgabe bloss mittelbar zusammenhängenden materiellen Fragen abzuklären.

Die Anweisungskontrolle ist insofern unvollkommen, als im Zeitpunkt, in dem sie zum Zug kommt, die Verbindlichkeiten bereits eingegangen und die Verträge abgeschlossen sind. Die Vorprüfung ist nicht Sache der Finanzkontrolle, sondern der Finanzdirektion. Wenn das Gesetz die Kontrolle der Verpflichtungskredite unter den Aufgaben der Finanzkontrolle aufführt[37], kann damit nicht die finanzpolitische Beurteilung künftiger Engagements gemeint sein. Es geht vielmehr bloss um die Kontrolle, ob die Direktionen die ihnen bewilligten Verpflichtungskredite nicht überschreiten oder zweckwidrig verwenden. Die Finanzkontrolle benützt diese Prüfungen gerne, um sich einen Überblick über bevorstehende Bauvorhaben zu verschaffen[38]. Dasselbe gilt hinsichtlich der Kreditkontrollen, die von den Dienststellen nachgeführt werden müssen. Auch hier kann es sich für die Finanzkontrolle nicht darum handeln, materiell zu den Engagements Stellung zu nehmen.

7.2.3. *Nachherige Kontrolle*

Die nachherige Finanzkontrolle ergänzt die mitschreitende. Sie erfasst die Vorgänge, die nicht bereits Gegenstand der Anweisungskontrolle gewesen sind[39]. Dazu gehören insbesondere alle Dispositionen, die ausserhalb des zentralen Anweisungsverkehrs abgewickelt werden.

Das Finanzgebaren der Staatsanstalten steht im Mittelpunkt der nachherigen Finanzkontrolle. Die Anstalten verfügen über eigene Kassen, aus denen sie Zahlungen an Dritte unmittelbar selber vornehmen. Auch die meisten ihrer Einnahmen fliessen direkt in diese Kassen. Die Finanzkontrolle kann somit die Ausgaben und Einnahmen erst nach ihrem Vollzug überprüfen. Sie erfüllt diese Aufgabe auf dem Weg der Innen- und der Aussenrevision.

Die Innenrevision hat zum Ziel, die in den Buchhaltungen ausgewiesenen Vorgänge in formeller und materieller Hinsicht zu prüfen. Sie findet am Sitz der Finanzkontrolle statt. Die Anstalten sind verpflichtet, dem Kontrollorgan peri-

[36] Vgl. FHV, Art. 11, Abs. 2.
[37] Vgl. FHG, Art. 51, Buchstabe d.
[38] Vgl. BBl. *1966* II 715.
[39] Vgl. z.B. Probst, S. 11.

odisch die Bücher und Belege vorzuweisen[40]. Die Revisoren nehmen grundsätzlich dieselben Prüfungen vor, die im Rahmen der Anweisungskontrolle durchgeführt worden wären. Allerdings besteht keine Möglichkeit mehr, fehlerhafte Dispositionen zu verhindern. Die Finanzkontrolle kann bloss aufgetretene Mängel rügen und auf diese Weise die künftige Geschäftsführung mittelbar zu beeinflussen versuchen. Durch ihr beharrliches Eintreten auch auf Fehler, die nicht mehr behoben werden können, soll sie die Beamten aller Stufen immer wieder an die Forderung erinnern, die Aufgaben mit dem geringstmöglichen Aufwand zu erfüllen und mit den Rappen den Franken zu ersparen[41]. Der oft scheinbar einseitige Standpunkt der Finanzkontrolle führt allerdings gelegentlich zu Spannungen mit den auf ihre Selbständigkeit pochenden Anstaltsdirektoren. Es ist deshalb wichtig, dass die Direktionen und der Regierungsrat gewillt sind, an die Feststellungen der Finanzkontrolle die erforderlichen Sanktionen zu knüpfen. Das ist leider nicht immer der Fall, wird doch gelegentlich versucht, die eigenen Unterstellten gegenüber der Finanzkontrolle und der Finanzdirektion in Schutz zu nehmen.

Mit der Aussenrevision, die unangemeldet am Ort der überprüften Stelle durchgeführt wird, soll bezweckt werden, rechnungsrelevante Vorgänge aufzudecken, die absichtlich oder unabsichtlich nicht verbucht worden sind. Das kann vor allem bei den Einnahmen zutreffen, die von einzelnen Beamten in bar entgegengenommen werden. Die Verordnung über den Finanzhaushalt lässt zwar Barbezüge nur ausnahmsweise zu. Die Finanzkontrolle ist verpflichtet, dafür zu sorgen, dass diese Einnahmen lückenlos belegt werden[42]. Der Bürger, der darauf beharrt, dass seine Zahlung ordnungsgemäss quittiert wird, nimmt eine wichtige Kontrollfunktion wahr. Der Zahlende schenkt solchen Formalitäten allerdings vielfach zuwenig Beachtung. Deshalb ist von grosser Bedeutung, dass die Finanzkontrolle ihr Augenmerk auch auf den Vollzug der Einnahmen richtet.

Gegenstand der Aussenrevision ist ausserdem die Überprüfung der Kassenbestände und des Inventars. Die Revisoren befassen sich gleichzeitig mit betriebswirtschaftlichen und organisatorischen Fragen[43].

Grosse Bedeutung kommt der nachherigen Finanzkontrolle auf dem Gebiet der Subventionskontrolle zu. Die Ausrichtung von Staatsbeiträgen ist zwar bereits Gegenstand der Vorkontrolle und der mitschreitenden Prüfung. Damit wird jedoch nur die Auszahlung der Subvention vom Staat an den Dritten erfasst, nicht auch die Art und Weise, wie der Empfänger den Beitrag verwendet. Die nachherige Kontrolle der Subventionsempfänger im Hinblick auf die richtige Verwendung

[40] FHV, Art. 14.
[41] Vgl. PROBST, S. 46.
[42] FHV, Art. 18.
[43] Vgl. PROBST, S. 32ff.

der Staatsbeiträge ist deshalb eine wichtige Aufgabe im Pflichtenheft der Finanzkontrolle[44].

7.2.4. *Weitere Aufgaben*

7.2.4.1. *Beratung der Finanzdirektion auf dem Gebiet der Vorkontrolle*

Auf Wunsch der vorberatenden Behörden nimmt die Finanzkontrolle in beratender Weise Stellung zu Finanzplan, Voranschlag, Rechnung und einzelnen Kreditgeschäften[45]. Die vorberatenden Behörden machen von dieser Möglichkeit zur Konsultation des Fachorganes regen Gebrauch, vor allem im Zusammenhang mit der Beurteilung von Ausgabenbewilligungen, namentlich solcher, die die Anschaffung von Maschinen, Geräten und Mobiliar betreffen.

Von grösserer Bedeutung ist indessen die Konsultation der Finanzkontrolle im Zusammenhang mit dem Finanzplan und dem Voranschlag. Die Kontrollfunktion hat eine nahe Beziehung zur Planungsfunktion. Die Kontrolle prüft nicht nur am Schluss, ob plankonform vollzogen worden ist. Die aus der Kontrolle geschöpften Erkenntnisse müssen auch bei der Ausarbeitung des neuen Planes verwertet werden können. In diesem Kreis von Handlungsabläufen steht die Kontrolle somit immer wieder am Anfang. Obwohl die Kontrolle typologisch eine eigenständige Funktion darstellt, trägt sie deshalb Wesenszüge der Planung. Aus diesem Grund ist es unerlässlich, dass zwischen Planung und Kontrolle eine Kontaktstelle institutionalisiert und der Kontakt auch tatsächlich gepflegt wird[46].

Im Schosse der Staatswirtschaftskommission und der ausserparlamentarischen Kommission für die Rationalisierung der Staatsverwaltung ist schon mehrmals die Verstärkung der Präventivkontrolle gefordert worden[47]. Man glaubt, eine solche Verstärkung lasse sich durch den weiteren Ausbau der Kantonalen Finanzkontrolle verwirklichen. Dabei wird immer wieder ausser acht gelassen, dass das Fachorgan nicht zu einem allseits zuständigen Organ, das die Verantwortung für die Zweckmässigkeit und Angemessenheit der staatlichen Massnahmen mitträgt, gemacht werden darf. Die Finanzkontrolle kann kein Stabsorgan sein, das sich an der Verwaltungstätigkeit engagiert. Soll der Entscheidungsprozess der vorberatenden Behörden verbessert werden, müssen besondere Organe geschaffen werden, die der Verwaltung angehören und keine Funktionen der mitschreitenden oder nachherigen Kontrolle ausüben müssen.

[44] Näheres dazu nachstehend S.89ff.
[45] FHG, Art.52, Abs.3. Vgl. vorstehend S.62f.
[46] Vgl. Votum von KURT EICHENBERGER, ZSR *1966* II 590f; Vgl. auch TBl.1968, S.100 und 116 (Votum von Finanzdirektor MOSER).
[47] Vgl. z.B. Prot. vom 23.10.70 der Kommission für die Rationalisierung der Staatsverwaltung, S.321ff.

7.2.4.2. *Mitarbeit an Vorschriften*

Die Finanzkontrolle arbeitet an Vorschriften über die Buchführung, die Finanzaufsicht, den Zahlungsverkehr und die Führung von Inventaren mit[48]. Diese Mitarbeit ist notwendig, weil geeignete Vorschriften Unregelmässigkeiten vorbeugen und die Ausübung der Kontrolle erleichtern. So hat beispielsweise die Finanzkontrolle anlässlich ihrer Revisionen festgestellt, dass das Abrechnungssystem anstaltseigener Werkstätten gegenüber Kunden ungenügend ist, oder dass das Kassenwesen in den Bezirksverwaltungen unzweckmässig organisiert ist. Solche Feststellungen müssen in eine Revision der entsprechenden Vorschriften ausmünden. Die Finanzkontrolle soll in diesem Verfahren mitwirken können.

7.2.4.3. *Begutachtung aller Fragen der Finanzaufsicht*

Die Finanzkontrolle begutachtet alle Fragen, die die Finanzaufsicht betreffen[49]. Diese Mitwirkungsbefugnis ist dort von Bedeutung, wo es darum geht, in einzelnen Verwaltungszweigen besondere Kontrollorgane einzusetzen. Die Finanzkontrolle muss als oberstes Fachorgan überall mitwirken können, wo untergeordneten Organen Kontrollfunktionen übertragen oder weggenommen werden.

7.2.4.4. *Prüfung der Organisation und Arbeitsweise*

Stellt die Finanzkontrolle bei einer geprüften Stelle Mängel der Organisation oder der Arbeitsweise fest, so meldet sie diese der Finanzdirektion und dem zuständigen Direktionsvorsteher[50].

Mit der Meldung erschöpft sich die Organisationsprüfung der Finanzkontrolle. Sie ist nicht dazu berufen, selber Verbesserungsvorschläge auszuarbeiten. Die Behebung der Mängel ist ausschliesslich Sache der zuständigen Direktion. Trotzdem wird gelegentlich versucht, die Finanzkontrolle als Zentralstelle für Organisationsfragen einzusetzen. So etwa, wenn vom Fachorgan erwartet wird, dass es fertige Lösungen für den zentralen Wareneinkauf oder die Reorganisation des Drucksachenwesens anbiete[51]. Daraus wird das Bedürfnis nach einer besonderen, von der Finanzkontrolle unabhängigen Stabsstelle ersichtlich[52]. Ein solches, von der Finanzkontrolle unabhängiges Fachorgan für Organisationsfragen fehlt zur

[48] FHG, Art. 52, Abs. 1.
[49] FGH, Art. 52, Abs. 2.
[50] FHG, Art. 58.
[51] Vgl. Prot. vom 11.5.70 der Kommission für die Rationalisierung der Staatsverwaltung S. 315; idem, 19.10.72, S. 353ff., und 13.12.72, S. 355ff.
[52] Vgl. BG vom 6.10.54 über die Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung, AS 1955, S. 263.

Zeit in der bernischen Staatsverwaltung noch. Dafür befassen sich zwei ausserparlamentarische Kommissionen mit der Organisation. Die Kommission für die Rationalisierung der Staatsverwaltung widmet sich vor allem den betriebswirtschaftlichen Fragen und versucht, die administrativen Kosten zu senken. Die Kommission für die Reorganisation der Staatsverwaltung hat sich dagegen zum Ziel gesetzt, die Struktur der Verwaltung zu bereinigen und den Regierungsprozess zu verwesentlichen[53].

7.3. *Prüfungskriterien*

7.3.1. *Allgemeines*

«Kontrolle ohne feststehende Bewertungsgrundsätze bleibt ein wirres Tasten und droht rasch in simple Reklamationen und Ratlosigkeiten auszulaufen[54].» Der Finanzkontrolle müssen also eindeutige Prüfungskriterien vorgegeben werden. Das kann durch das Parlament als höchste Staatsgewalt oder durch die Regierung als Aufsichtsbehörde erfolgen. Der bernischen Finanzkontrolle sind die Masstäbe jedoch auf dem Wege der Gesetzgebung gesetzt worden. Das war zur weiteren Stärkung der fachlichen Unabhängigkeit des Fachorganes geboten.

Das Gesetz zählt als Kriterien die Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und rechnerische Richtigkeit auf[55]. Diese Gesichtspunkte stellen das Korrelat zu den gesetzlichen Grundsätzen dar, nach denen der Grosse Rat und der Regierungsrat den Finanzhaushalt führen müssen[56].

Die Prüfungskriterien bedeuten für die Finanzkontrolle gleichzeitig Kompetenz und Schranke. Das Fachorgan ist ermächtigt und verpflichtet, allen seinen Prüfungen diese Masstäbe zugrunde zu legen. Anderseits darf es darüber hinaus nicht weitere Bewertungsgrundsätze anwenden. So ist es der Finanzkontrolle insbesondere untersagt, Prüfungen unter dem Gesichtspunkt der Zweckmässigkeit durchzuführen und darüber zu urteilen, ob Aufgaben in Angriff genommen oder weitergeführt werden dürfen[57]. Die Aufzählung der Prüfungskriterien im Gesetz hat abschliessenden Charakter. Eine extensive Auslegung des Katalogs ist unzulässig. Deshalb darf nicht etwa aus der Verpflichtung zur Wirtschaftlichkeitskontrolle die Kompetenz zur Prüfung der Zweckmässigkeit, eine Aufgabe überhaupt zu erfüllen, abgeleitet werden[58]. Die Prüfung der Frage, ob es zweckmässig sei, ei-

[53] Vgl. RRB Nr. 1205 vom 18.2.69 und Nr. 1326 vom 11.4.73; ferner Prot. vom 8.5.73 der Kommission für die Rationalisierung der Staatsverwaltung, S. 359.
[54] Eichenberger, Kontrolle im Verwaltungsstaat, S. 270.
[55] FHG, Art. 50, Abs. 1.
[56] FHG, Art. 1.
[57] Vgl. Vortrag der Finanzdirektion zum FHG (Januar 1968), S. 12; Prot. vom 15.1.68 der GRK für das FHG, S. 14; ferner BBl. *1966* II 720 ff.
[58] Andere Meinung: Bäumlin, S. 305.

ne öffentliche Aufgabe zu erfüllen, obliegt nicht der Finanzkontrolle. Das ist vielmehr eine Aufgabe der Finanzdirektion im Vorprüfungsverfahren. Diese kann freilich das Fachorgan konsultativ beiziehen, sollte das aber nur mit Zurückhaltung tun[59]. Die Frage dagegen, ob eine Aufgabe zweckmässig erfüllt wird, lässt sich von derjenigen der Wirtschaftlichkeit nicht trennen und ist von der Finanzkontrolle zu prüfen.

Aus den vier Beurteilungskriterien ergibt sich eine formelle und eine materielle Prüfungstätigkeit. Die formelle Kontrolle ist unter dem Gesichtspunkt der rechnerischen Richtigkeit tätig. Bis 1968 hatten die Prüfungen des Finanzinspektorates bloss formellen Charakter. Erst seither legt das Fachorgan seinen Prüfungen auch die Kriterien der richtigen Rechtsanwendung, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zugrunde und erfüllt dadurch eine vorwiegend materielle Kontrollfunktion.

Die Kontrolle auf Rechtmässigkeit hat einen negativ-kritischen Charakter, weil sie darauf gerichtet ist, die Verletzung von Rechtsvorschriften zu verhindern. Die Prüfungen auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit können dagegen als ökonomisch-kritische Kontrollen bezeichnet werden. Ihr Ziel ist es, ein angemessenes Verhältnis zwischen Aufwand und Erfolg anzustreben[60].

7.3.2. *Rechtmässigkeit*

Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit findet nicht nur auf die Eingriffs-, sondern auch auf die Leistungsverwaltung Anwendung[61]. Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen wie alle Verwaltungshandlungen, die sich darauf beziehen, auf einer gültigen Rechtsgrundlage beruhen. Die Frage, die sich der Finanzkontrolle stellt, lautet deshalb: Ist für eine bestimmte Disposition eine gültige gesetzliche Grundlage vorhanden, und sind die darin enthaltenen Voraussetzungen erfüllt?

Ein Gesetz ist nur gültig, wenn es nicht dem Bundesrecht oder der Staatsverfassung widerspricht. Dekrete und Rechtsverordnungen des Regierungsrates müssen auf einer gesetzlichen Delegationsnorm beruhen und nach Inhalt, Zweck und Ausmass so beschränkt sein, dass sie nicht eine selbständige gesetzesvertretende Bedeutung erlangen, sonst sind sie ungültig[62]. Die Frage erhebt sich also, ob die Finanzkontrolle befugt und verpflichtet ist, die Vereinbarkeit eines Rechtssatzes mit übergeordnetem Recht zu prüfen.

Die vorfrageweise und konkrete Normenkontrolle ist grundsätzlich eine Aufgabe der Rechtspflege. Die Verwaltungsinstanzen sind dagegen dem Gehorsams-

[59] Vgl. Probst, S. 92.
[60] Vgl. z. B. Heinig, Budget, S. 157 ff; Bäumlin, S. 305; Lang, S. 14.
[61] Vgl. Imboden, Nr. 211, S. 45 ff; M 69, S. 163; VEB 1966, S. 187.
[62] SV, Art. 6, Ziff. 2. Vgl. vor allem Aubert, Nr. 1528 ff., S. 545 ff; Imboden, Nr. 234, S. 102 ff; Huber, Gutachten, S. 1 ff. Ferner BGE *98* Ia 109 ff.

gebot nach Hierarchieprinzip unterworfen und deshalb an die Verordnungen der Regierung gebunden[63]. Die Gewissenhaftigkeit der Beamten verlangt jedoch, dass sie trotzdem nach der Gültigkeit der Rechtssätze fragen. Das kann sie in einen Gewissenskonflikt führen: Sie müssen einerseits das Gehorsamsgebot gegenüber den Vorgesetzten beachten, anderseits sind sie durch den Amtseid auf die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit verpflichtet. Aus diesem Zwiespalt eröffnet sich nur der Ausweg, dass sie bei den vorgesetzten Behörden vorstellig werden und auf den Mangel aufmerksam machen[64].

Die den Beamten obliegende Verpflichtung zur Prüfung der Rechtssätze und zur Meldung allfälliger Gesetzwidrigkeiten gilt in besonderem Mass auch für die Finanzkontrolle, die ja nicht der hierarchischen Gehorsamspflicht unterworfen ist. Obwohl das Fachorgan keine Funktionen der Rechtspflege ausübt, muss es deshalb als berechtigt und verpflichtet angesehen werden, die Gültigkeit der angewendeten Rechtssätze im Einzelfall zu überprüfen.

Unter dem Gesichtspunkt der Rechtmässigkeit überprüft die Finanzkontrolle die Ausgaben auch auf ihre Budgetmässigkeit. Der Voranschlag stellt zwar keine generell-abstrakte Rechtsnorm, sondern einen konkreten Verwaltungsakt dar. Die Kontrolle der Budgetkonformität knüpft jedoch an eine Rechtsnorm des Finanzhaushaltgesetzes an, die ausdrücklich vorschreibt, dass Ausgaben nur im Rahmen bewilligter Kredite getätigt werden können[65].

Zur Prüfung der richtigen Rechtsanwendung gehört auch die Abklärung, ob eine bestimmte Behörde zu der von ihr getroffenen Massnahme zuständig ist. Im Vordergrund stehen die Vorschriften über die Finanzkompetenzen[66].

In formeller Hinsicht prüft die Finanzkontrolle nur, ob die Formvorschriften eingehalten werden, die im Interesse der geordneten Rechnungsführung und der Erleichterung der Kontrolle aufgestellt worden sind[67]. Für das Rechnungswesen nicht relevante Formvorschriften, wie etwa die Weisungen über die Gestaltung der Beschlüsse und Erlasse[68], müssen von der Staatskanzlei durchgesetzt werden.

7.3.3. *Sparsamkeit*

In der öffentlichen Finanzwirtschaft versteht man unter Sparsamkeit nicht die im privaten Haushalt als tugendhaft bezeichneten Anstrengungen, Ersparnisse zu bilden. Der Staat kann ja abgesehen von der Bildung von Reserven für Aufgaben,

[63] Vgl. z.B. Grisel, S.87; ferner ZBJV 61, S.239, und 80, S.45.
[64] Vgl. Gygi, Verwaltungsrechtspflege, S.65f. und 132; Näheres bei Saladin, ZBl.1966, S.193ff., insbesondere 201ff.
[65] FHG, Art.34.
[66] SV, Art.26; FHG, Art.39; FHV, Art.17; RRB Nr.4299 vom 23.6.70.
[67] Z.B. FHV, Art.22ff.
[68] Vgl. z.B. die (nicht datierten) Weisungen der Präsidialabteilung über Verfahren und Gestaltung der bernischen Gesetzgebung.

die in naher Zukunft liegen[69], und ausser der Äufnung zweckgebundener Fonds[70] kein Sparvermögen ansammeln. Die Thesaurierung des Steuerertrages ist nach den bisher gültigen Grundsätzen rechtsstaatlicher Finanzbedarfsdeckung ausgeschlossen[71]. Sie wird allerdings möglicherweise in naher Zukunft Bestandteil des konjunkturpolitischen Instrumentariums werden.

Das Sparsamkeitsprinzip kann in der öffentlichen Verwaltung somit nichts anderes bedeuten, als dass die Ausgaben und damit die Steuerbelastung so tief als möglich gehalten werden[72]. Der Begriff der Sparsamkeit war im Grossen Rat umstritten, weil eine Gruppe von Parlamentariern, die an der Wohlfahrtsfunktion des Staates besonders interessiert war, befürchtete, der Begriff verschaffe der Verwaltung den Vorwand, mit staatlichen Leistungen übertriebene Zurückhaltung zu üben[73]. Sparsamkeit darf jedoch nicht mit Knausrigkeit gleichgesetzt werden. Sparsam handelt, wer eine Ausgabe verhindert, die für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben nicht notwendig ist, wer unnötigen Luxus vermeidet und rationell arbeitet. Knausern bedeutet dagegen, durch eine übertriebene Zurückhaltung und aus kleinlichem Geiz Ausgaben zu verhindern, die für eine sinnvolle Erfüllung bestehender öffentlicher Aufgaben geboten wären.

Was Sparen bedeutet, sei am Beispiel der Bautätigkeit der öffentlichen Hand aufgezeigt: Bauprogramme müssen auf die tatsächlichen Bedürfnisse reduziert werden; sie dürfen nicht einzig auf die Wünsche und Forderungen der direkt Interessierten ausgerichtet sein. Bei der Standortwahl sind auch der Bodenpreis und die Beschaffenheit des Baugrundes in die Beurteilung einzubeziehen. Auf jede Perfektion muss verzichtet werden. Einzelanfertigungen und Eigenkonstruktionen sollten verschwinden. Besonders wichtig ist die Ausnützung der Wettbewerbssituation bei der Vergebung. Eine sorgfältige Planung hat sicherzustellen, dass das Projekt nicht während seiner Verwirklichung abgeändert werden muss. Kostspielige Einfälle zu später Stunde müssen zurückgewiesen werden[74].

Die Rechtspflicht der Sparsamkeit erfordert Disziplin. Diese muss von jedem Beamten gefordert werden, der mit dem Geld des Steuerzahlers zu haushalten hat. Es ist nicht Sache der Finanzkontrolle, allein dafür besorgt zu sein, dass hier und dort eine Einsparung ermöglicht wird. Das Fachorgan muss vielmehr danach trachten, durch eine verständnisvolle Prüfungstätigkeit den Sparwillen der Beamten zu fördern und zu erhalten sowie alle Verwaltungsorgane zu einer möglichst zurückhaltenden Ausgabentätigkeit zu erziehen, ohne dadurch ihre Verantwortungsfreudigkeit und Initiative zu lähmen[75]. Die Finanzkontrolle darf deshalb

[69] FHG, Art. 10, Abs. 3.
[70] FHG, Art. 9, Abs. 1, Ziff. 3.
[71] Vgl. Blumenstein, System, S. 4f.
[72] Vgl. Arthur Fuchs, S. 157.
[73] Vgl. TBl. 1968, S. 97 und 100f. (Votum Schweizer).
[74] Näheres bei Rohr, Geht es nicht auch billiger?, S. 1ff.

nicht kleinlich vorgehen. Sie muss sich immer bewusst sein, dass es im Einzelfall eine Ermessensfrage ist, wieviel eingespart werden kann[76]. Wesentlich ist, dass der Sparwille vorhanden ist.

Sparen ist eine Daueraufgabe[77]. Gelegentliche Sparexpertisen eines aussenstehenden Fachmannes genügen nicht. Sie tragen zwar vorübergehend dazu bei, das Bewusstsein für die Notwendigkeit des Sparens zu wecken. Wichtiger ist indessen die ständige Einflussnahme durch die Finanzkontrolle. Sie muss fortwährend als Stimulans die Funktionen wahrnehmen, die im privaten Unternehmen durch das Gewinnstreben und den Konkurrenzkampf erfüllt werden[78].

7.3.4. *Wirtschaftlichkeit*

7.3.4.1. *Allgemeines*

Privatwirtschaft und öffentliche Verwaltung haben verschiedenartige Dienstleistungen zu erbringen. Die private Unternehmung trachtet danach, einen grösstmöglichen Gewinn zu erwirtschaften. Aufgabe des Staates ist es dagegen, einen möglichst hohen Gemeinnutzen zu erzielen. Für beide gilt aber das Gesetz der Wirtschaftlichkeit. Der Vergleich von Aufwand und Erfolg, von Kosten und Leistung ist allerdings in der Verwaltung viel schwieriger als in der Privatwirtschaft. Im allgemeinen wird in der privaten Unternehmung rationeller gewirtschaftet als beim Staat. Der Hauptgrund dafür ist, dass der Private gezwungen ist, sich die Mittel zum Weiterbestand durch eigene Leistungen zu schaffen, während die Ausgaben der öffentlichen Verwaltung durch Steuern und Anleihen gedeckt werden. Gewinnstreben und Existenzkampf veranlassen die Unternehmungsleitung, mit Druck von oben das Wirtschaftlichkeitsprinzip bei allen Angestellten durchzusetzen. Dieser Zwang ist in der Verwaltung weniger stark ausgebildet. Die notorische Finanzknappheit im Verein mit den begrenzten Möglichkeiten der Steuererhöhung und Anleihensaufnahme veranlasst zwar die Finanzdirektion auch, ständig bei allen Beamten das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Einschränkungen zu wecken. Für diese Anstrengungen ist die Wirtschaftlichkeitsprüfung durch die Finanzkontrolle von grossem Nutzen. Die ökonomisch-kritische Kontrolle muss deshalb in einem zeitgemässen System der Finanzaufsicht im Vordergrund stehen. Sie ist besonders wichtig, da das Gemeinwesen heute vielgestaltige Wirtschaftsfunktionen erfüllt, und sich die Leistungsverwaltung ausdehnt. Zahlreiche neue Staatsaufgaben lassen sich nicht mehr zum voraus ab-

[75] Vgl. Peucker, S. 87ff.
[76] Vgl. Arthur Fuchs, S. 138.
[77] Beispiele in: Das Problem des Sparens im öffentlichen Haushalt, Artikelreihe der Neuen Zürcher Zeitung, Zürich 1953.
[78] Näheres bei Pillmeier, S. 214f.

schliessend auf der Gesetzesstufe ordnen. Die Regierung benötigt Zielnormen und Generalklauseln und übernimmt die Verantwortung, im Einzelfall nach eigenem Ermessen zu handeln. Die im Auftrag des Parlamentes durchgeführte Wirtschaftlichkeitskontrolle bildet dann ein notwendiges Gegengewicht zur zunehmenden Machtfülle der Regierung[79].

7.3.4.2. *Begriff*

Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit verlangt, dass mit einem möglichst geringen Aufwand ein möglichst grosses Ergebnis erzielt wird. Es setzt somit voraus, dass sowohl die Kosten als auch der Nutzen quantifiziert und das Verhältnis beider Grössen optimiert wird. Die Wirtschaftlichkeit unterscheidet sich dadurch von der Sparsamkeit, die unbekümmert um das Kosten-Nutzen-Verhältnis einseitig auf die Minimalisierung der Kosten abzielt. Die sparsamste Lösung wird deshalb in der Regel nicht auch die wirtschaftlichste sein. Die an die Verwaltung gestellten Forderungen nach Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind deshalb nie gleichzeitig erfüllbar. Es kann zwischen den beiden Fällen unterschieden werden, wo die Behörden entweder unter Verzicht auf einen bestimmten Nutzen sparen können oder wo sie im Hinblick auf eine Aufgabe, der sich das Gemeinwesen nicht entziehen kann, die wirtschaftlichste Lösung finden müssen.

Produktivität und Rentabilität sind Unterbegriffe der Wirtschaftlichkeit, die weniger für die öffentliche Verwaltung als für das Privatunternehmen von Bedeutung sind. Die Produktivität drückt das vom Gewinn unabhängige Verhältnis zwischen Produktionsaufwand und Produktionsertrag aus, während die Rentabilität den Gewinn in Beziehung zum investierten Kapital setzt[80].

7.3.4.3. *Durchführung*

Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit auf dem Wege von Kosten-Nutzen-Analysen und die Auswahl der optimalen Lösungsvariante sind Aufgaben der Verwaltung[81] und nicht des Kontrollorgans. Die Finanzkontrolle hat deshalb wohl zu prüfen, ob die Verwaltung ihrem Handeln das Prinzip der Wirtschaftlichkeit zugrunde legt, und zu rügen, wenn das nicht der Fall ist. Nach dem Grundsatz der Trennung von Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen darf das Fachorgan die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht anstelle der Verwaltung durchführen und auf diese Weise zulassen, dass die Beamten die Verantwortung für die Befolgung des Wirtschaftlichkeitsprinzips, die sie selber tragen müssen, auf das Kontrollorgan abschieben. Immerhin wird die Finanzkontrolle aber sol-

[79] Vgl. BÄUMLIN, S. 172f. Näheres zur Interventionsverwaltung bei GYGI, Interventionsrecht, S. 1ff.

[80] Näheres z.B. bei LEHMANN, S. 537ff.

[81] Näheres bei KRADOLFER, S. 1ff.

che Untersuchungen auch selber durchführen müssen, um überhaupt beurteilen zu können, ob die Verwaltung das Kriterium der Wirtschaftlichkeit beachtet.

In der bernischen Verwaltung bestehen zur Zeit keine besonderen Organe, die öffentliche Aufgaben und komplexe Verwaltungsprogramme analysieren, evaluieren und ihre Auswirkungen im Gesamtzusammenhang beurteilen. Diese Lücke könnte geschlossen werden, indem zum Beispiel der Finanzdirektion ein Organ zugeteilt würde, das in der Lage wäre, mit wissenschaftlichen Methoden und unter Einsatz der Datenverarbeitung eine integrierte Massnahmen-, Finanz- und Budgetplanung zur wirtschaftlichen Realisierung längerfristiger Ziele durchzuführen[82].

Da ein ständiges Organ noch fehlt, werden gelegentlich ausserhalb der Verwaltung stehende Fachleute beauftragt, über besondere Fragen ein Wirtschaftlichkeitsgutachten abzugeben[83].

Das Fehlen eines besondern Hilfsorgans, dem die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsanalysen auf der Ebene der Finanzplanung und Budgetierung obliegt, entlastet indessen die Verwaltung nicht von der Pflicht, in jedem Einzelfall möglichst wirtschaftlich zu handeln. Die Bewilligung eines Budgetkredites bedeutet nicht, dass die Verwaltung den betreffenden Betrag ausgeben darf, ohne den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu befolgen[84]. Die Wirtschaftlichkeitsprüfung muss in allen Phasen des Budgetvollzuges Platz greifen. Aufgabe der Finanzkontrolle ist es, im Rahmen ihrer mitschreitenden Prüfung dafür zu sorgen, dass die Dienststellen das ökonomische Prinzip befolgen.

Die Wirtschaftlichkeitsprüfung birgt die Gefahr in sich, dass die Finanzkontrolle in den Kompetenzbereich der Verwaltung übergreift, indem sie eine eigene bessere Lösung an die Stelle der beantragten Lösung zu setzen versucht. Die Finanzkontrolle darf sich jedoch nicht mit solchen Anordnungen binden und eine Verantwortung übernehmen, die die zuständigen Verwaltungsorgane tragen müssen.

Auf der andern Seite hat sich das Fachorgan davor zu hüten, aus Angst vor Kompetenzüberschreitungen bestimmte Anordnungen unbesehen gutzuheissen. Die Prüfungstätigkeit darf durch das Wissen um die Ausscheidung der Zuständigkeiten nicht gelähmt werden[85]. Die Wirtschaftlichkeitsprüfung findet ihre

[82] Vgl. dazu Rühli/Riedweg, S. 1ff.
[83] Vgl. z.B. Bodmer, S. 1ff.

Andere Beispiele:
- *Statistisches Bureau:* Kostenabhängigkeit in den bernischen Bezirksspitälern; Mitteilungen des Statistischen Bureaus des Kantons Bern, NF Nr. 54, Bern 1968.
- *Allgemeine Treuhand AG:* Bericht über die Organisation der Universitätsverwaltung, Bern 1972 (nicht publ.).
- *ETH Zürich:* Planung der staatlichen Gutsbetriebe; verschiedene Berichte, Zürich seit 1972 (nicht publ.).

[84] Vgl. Probst, S. 25ff; Arthur Fuchs, S. 139ff.
[85] Vgl. Probst, S. 25ff.

Grenze allerdings dort, wo sich die Frage der Zweckmässigkeit, eine neue Aufgabe überhaupt in Angriff zu nehmen, stellt[86].

7.3.4.4. *Wirtschaftlichkeit der Kontrolle*

Die Tätigkeit der Finanzkontrolle unterliegt selber dem Wirtschaftlichkeitsprinzip. Die Kosten des Kontrollapparates müssen in einem vernünftigen Verhältnis zum Erfolg stehen. Es gilt deshalb, aus dem Prüfungsstoff eine kluge Auswahl zu treffen und eine Verzettelung der Untersuchungen zu vermeiden. Das Fachorgan muss den Mut aufbringen, sich auf Stichproben zu beschränken. Es sollte auch grosszügig genug sein, über gänzlich unbedeutende Fehler hinwegzusehen[87].

7.4. *Bereich*

7.4.1. *Allgemeines*

Aus der dienenden Stellung der Finanzkontrolle als Hilfsorgan der Finanzdirektion, des Regierungsrates und des Grossen Rates muss geschlossen werden, dass sich der Aufsichtsbereich des technischen Kontrollorgans mit dem Bereich der Dienstaufsicht und der parlamentarischen Oberaufsicht deckt. Das trifft indessen nicht ohne Ausnahmen zu. Der Bereich der Finanzkontrolle erfährt gegenüber dem Bereich der Dienst- und Oberaufsicht sowohl Einschränkungen als auch Erweiterungen. Einerseits enthält die gesetzliche Umschreibung des Kontrollbereiches[88] einzelne Vorbehalte, auf die in den folgenden Abschnitten eingetreten wird. Anderseits ist die Finanzkontrolle auch ausdrücklich ermächtigt, Prüfungen bei Dritten ausserhalb der Staatsverwaltung vorzunehmen, sofern diese vom Staat finanzielle Leistungen erhalten[89].

7.4.2. *Staatsverwaltung*

7.4.2.1. *Direktionen und Abteilungen*

Alle Ämter und Dienststellen der Staatsverwaltung unterliegen der Überprüfung durch die Finanzkontrolle, unabhängig davon, ob sie in der Hauptstadt zentralisiert oder in den Amtsbezirken dezentralisiert sind[90]:

[86] Vgl. vorstehend S. 77/78.
[87] Vgl. Letsch, Finanzkontrolle, S. 71 f.
[88] FHG, Art. 53.
[89] FHG, Art. 53 und 61.
[90] FHG, Art. 53, Abs. 1, Al. 1. Vgl. Staatsrechnung 1972, S. 38 f.

Präsidialabteilung	Amt für Information und Dokumentation Staatskanzlei Staatsarchive
Volkswirtschaftsdirektion	Sekretariat Abteilung für Fremdenverkehrsförderung Amt für Berufsbildung Arbeitsamt Versicherungsamt Amt für Gewerbeförderung Chemisches Laboratorium Preiskontrollstelle Zentralstelle für Kriegswirtschaft Amt für Berufsberatung
Gesundheitsdirektion	Sekretariat Medizinisch-psychologischer Dienst
Justizdirektion	Sekretariat Inspektorat Jugendamt Regierungsstatthalterämter Grundbuchämter Betreibungs- und Konkursämter
Polizeidirektion	Sekretariat Polizeikommando Autobahnpolizei Zivilstandsämter Strassenverkehrsamt Expertenbüro für Motorfahrzeuge Schutzaufsichtsamt
Militärdirektion	Sekretariat Kreisverwaltungen Kriegskommissariat Kasernenverwaltung Militärpflichtersatzverwaltung Amt für Zivilschutz Zentralstelle für Katastrophenhilfe und Gesamtverteidigung
Kirchendirektion	Sekretariat
Finanzdirektion	Sekretariat Kantonsbuchhalterei

	Finanzkontrolle
	Personalamt
	Statistisches Büro
	Salzhandlung
	Liegenschaftsverwaltung
	Steuerverwaltung
	Amtsschaffnereien
	Abteilung für Datenverarbeitung
Erziehungsdirektion	Sekretariat
	Abteilung Hochschule
	Abteilung Mittelschulen
	Abteilung Primarschulen
	Abteilung Stipendienwesen
	Amt für Jugend und Sport
	Lehrmittelverlag
Baudirektion	Sekretariat
	Hochbauamt
	Tiefbauamt
	Autobahnamt
	Vermessungsamt
	Planungsamt
	Bauinspektorat
Verkehrs-, Energie- und Wasserwirtschaftsdirektion	Sekretariat
	Verkehrsamt
	Wasser- und Energiewirtschaftsamt
	Gewässerschutzlaboratorium
Forstdirektion	Sekretariat
	Forstinspektorat
	Kreisforstämter
	Staatsforstverwaltung
	Bergbauverwaltung
	Jagdverwaltung
	Fischereiverwaltung
	Naturschutzverwaltung
Landwirtschaftsdirektion	Sekretariat
	Veterinäramt
	Meliorationsamt
	Zentralstelle für milchwirtschaftlichen Kontroll- und Beratungsdienst
	Zentralstelle zur Förderung des Obstbaues und der Obstverwertung
Fürsorgedirektion	Sekretariat
	Inspektorat

Gemeindedirektion	Sekretariat Inspektorat

7.4.2.2. *Anstalten*

a) Unselbständige

Die unselbständigen Anstalten verfügen über keine eigene Rechtspersönlichkeit. Ihr Vermögen ist Staatsvermögen, und ihre Einnahmen und Ausgaben werden in der Staatsrechnung ausgewiesen. Sie unterliegen deshalb wie die Ämter und Dienststellen der Direktionen der Überprüfung durch die Finanzkontrolle[91]. Eine Ausnahme beanspruchen allerdings die beiden Staatsbanken[92].

Die unselbständigen Anstalten des Staates sind:

Volkswirtschaftsdirektion	Schnitzler- und Geigenbauschule Brienz Technika Biel, Burgdorf, St. Immer Holzfachschule Biel
Gesundheitsdirektion	Frauenspital Psychiatrische Kliniken Bern, Münsingen, Bellelay
Justizdirektion	Beobachtungsstation für Jugendliche Bolligen
Polizeidirektion	Strafanstalten Thorberg, Witzwil, Hindelbank Arbeitsanstalt St. Johannsen Erziehungsanstalt Tessenberg Mädchenerziehungsanstalt Loryheim, Münsingen
Militärdirektion	Ausbildungszentrum Lyss
Finanzdirektion	Versicherungskasse
Erziehungsdirektion	Universität Kantonsschule Pruntrut Seminare Bern, Biel, Delsberg, Hofwil, Langenthal, Pruntrut, Thun Haushaltungslehrerinnenseminare Bern, Pruntrut
Landwirtschaftsdirektion	Landwirtschaftliche Schulen Rütti-Zollikofen, Schwand-Münsingen, Waldhof-Langenthal, Courtemelon-Delsberg, Seeland-Ins, Langnau Bergbauernschule Hondrich

[91] FHG, Art. 53, Abs. 1, Al. 2. Vgl. Staatsrechnung 1972, S. 38f.
[92] Vgl. nachstehend S. 88.

	Molkereischule Rütti-Zollikofen Gartenbauschule Oeschberg
Fürsorgedirektion	Sprachheilschule Münchenbuchsee Schulheime für Knaben Aarwangen, Erlach, Landorf, Oberbipp Schulheime für Mädchen Brüttelen, Kehrsatz

b) Staatsbanken

Sie nehmen eine Mittelstellung zwischen den selbständigen und den unselbständigen Anstalten ein. Sie verfügen über keine eigene Rechtspersönlichkeit, treten aber im Verkehr mit Dritten wie juristische Personen auf. Ihr Vermögen wird ihnen vom Staat als Dotationskapital zur Verfügung gestellt. Eine Sonderregelung greift auch für die Finanzaufsicht Platz. Sowohl die Kantonalbank als auch die Hypothekarkasse verfügen über eigene Kontrollstellen, die für die Rechnungsprüfung verantwortlich sind. Sie beschaffen für den Grossen Rat die Unterlagen und Informationen, die er für die Behandlung und die Abnahme der Rechnung benötigt. Die Kantonale Finanzkontrolle ist somit nicht für die Kontrolle des Finanzhaushaltes der beiden Staatsbanken zuständig[93].

c) Selbständige

Die selbständigen Anstalten des Kantons Bern sind die Ausgleichs- und die Familienausgleichskasse sowie die Gebäudeversicherung. Alle sind juristische Personen des öffentlichen Rechts mit eigenem Vermögen und Finanzhaushalt. Sie unterliegen der staatlichen Aufsicht. Diese Aufsicht hat aber nicht den Charakter der durchgreifenden Dienstaufsicht, sondern der Verbandsaufsicht, die vor allem den Schutz der Rechtsordnung und der öffentlichen Interessen gegen ein rechtswidriges Verhalten der Anstaltsleitung bezweckt[94]. Die Finanzkontrolle ist dagegen eine innere Angelegenheit der selbständigen Anstalten. Sie verfügen zu diesem Zweck von Gesetzes wegen über eigene Kontrollstellen oder ziehen – wie die Ausgleichskasse – eine private Treuhandgesellschaft bei. Da diese Regelung auf den Vorschriften der Spezialgesetzgebung[95] beruht, die den Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes vorgehen[96], ist die Finanzkontrolle für die Rechnungsprüfung in den selbständigen Anstalten nicht zuständig.

[93] FHG, Art. 53, Abs. 1, Al. 2, in Verbindung mit dem G vom 8.12.63 über die Kantonalbank bzw. mit dem G vom 9.12.56 über die Hypothekarkasse.
[94] Näheres bei FORSTHOFF, S. 456ff.
[95] Vgl. G. vom 6.6.71 über die Gebäudeversicherung; EG vom 13.6.48 zum BG über die AHV; G vom 5.3.61 über Kinderzulagen für Arbeitnehmer.
[96] FHG, Art. 53, Abs. 1 a.E.

7.4.2.3. *Gerichtsverwaltung*

Die unmittelbare fachliche und administrative Aufsicht über die Organe der Rechtspflege obliegt dem Obergericht. Nur die Bezirksprokuratoren unterstehen teilweise der Aufsicht des Regierungsrates, nämlich hinsichtlich ihrer Aufgaben im Rahmen des Strafvollzuges oder anlässlich der Vertretung des Staates in Zivilprozessen[97].

Das Obergericht übt die Aufsicht mittels seiner Kammern und des Inspektors, der administrativ der Justizdirektion zugeteilt ist, aus[98]. Es untersteht der Oberaufsicht des Parlamentes.

Die Oberaufsicht des Grossen Rates über die Gerichte findet ihre Schranken am verfassungsmässigen Grundsatz der Gewaltentrennung. Der Grosse Rat muss sich auf die Prüfung beschränken, ob die Gerichte die Geschäfte fortlaufend erledigen. Er hat sich zu vergewissern, ob Recht gesprochen wird, darf jedoch nicht darauf Einfluss nehmen, wie Recht gesprochen wird[99].

Im Rahmen dieses beschränkten Oberaufsichtsrechtes ist die Finanzkontrolle zur Überprüfung des Finanzgebarens der Gerichte befugt[100]. Die Finanzaufsicht ist also begrenzt. Sie kann nur finanzielle Dispositionen erfassen, die ausserhalb der Rechtsprechung getätigt werden. So kann das Kontrollorgan zwar die rechtmässige, sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Budgetkredite kontrollieren, die den Gerichten für administrative Zwecke zugeteilt sind. Es darf dagegen richterliche Kostenentscheide und Verfügungen über die unentgeltliche Prozessführung nicht kritisieren.

7.4.3. *Subventionsempfänger*

7.4.3.1. *Allgemeines*

Die Subvention ist eine unentgeltliche öffentlich-rechtliche Geldleistung, die der Kanton einer natürlichen oder juristischen Person des privaten oder öffentlichen Rechts erbringt, damit sie eine dem Gemeinwohl dienende Aufgabe erfüllt[101]. Die Gewährung einer Subvention ist also von einem bestimmten Tun des Empfängers abhängig. Der Eintritt dieser Potestativbedingung muss kontrolliert werden. Wer eine Subvention beansprucht, hat sich deshalb der Kontrolle zu unterziehen. Die Befugnis des Kantons, die Erfüllung der Subventionsbedingungen

[97] G vom 31.1.09 über die Organisation der Gerichtsbehörden, Art. 7f und 96.
[98] D vom 6.10.10 betr. das Inspektorat der Justizdirektion.
[99] SV, Art. 10; vgl. AUBERT, S. 500, Nr. 1378.
[100] FHG, Art. 53, Abs. 2.
[101] Näheres über den Subventionsbegriff bei SCHINDLER, S. 123.

nachzuprüfen, ist für den Begriff der Subvention wesentlich[102]. Eine ausdrückliche Ermächtigung in den Subventionserlassen ist dazu nicht erforderlich[103]. Die Kantonale Finanzkontrolle verfügt indessen für derartige Kontrollen über eine gesetzliche Grundlage[104].

Die Subventionskontrolle darf sich allerdings nicht auf den Subventionsempfänger beschränken. Sie sollte vielmehr bereits beim Subvenienten selber beginnen. Hier gilt es zunächst, die richtige Anwendung der Subventionserlasse zu prüfen. Darüber hinaus muss de lege ferenda untersucht werden, ob der ursprünglich durch die Subvention verfolgte Zweck immer noch sinnvoll ist, ob die Subvention das geeignetste aller möglichen Mittel zur Erreichung dieses Zweckes ist und ob die gesetzlichen Subventionssätze der Leistungsfähigkeit der Empfänger angepasst sind. Soll die Subvention eine optimale Wirkung zeitigen, muss die technische Abwicklung vom wirtschaftlichen Prinzip beherrscht sein; deshalb ist auch zu prüfen, ob zwischen den administrativen Umtrieben der Verwaltung und der finanziellen Begünstigung des Empfängers ein angemessenes Verhältnis besteht[105]. An diesen rechtspolitischen Prüfungen kann die Finanzkontrolle als Konsultativorgan mitwirken.

7.4.3.2. *Gemeinden*

Die Gemeinden stehen unter der Oberaufsicht des Staates[106]. Wo die Gesetzgebung den Gemeindeorganen in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben eine verhältnismässig wichtige Entscheidungsfreiheit zuerkennt, kann der Kanton nur die Rechtskontrolle ausüben. Im Bereich der Aufgaben, die die Selbstverwaltungskörper ohne diese Entscheidungsfreiheit bewältigen, ist auch die staatliche Kontrolle unter dem Gesichtspunkt der Zweckmässigkeit und Angemessenheit zulässig[107].

Die Führung des Finanzhaushalts im Bereich der kommunalen Entscheidungsfreiheit ist ebenfalls Bestandteil der Gemeindeautonomie[108]. Der Kanton ist deshalb hier nicht befugt, die finanziellen Dispositionen der Gemeinden materiell zu prüfen. Die Finanzkontrolle darf diesen Teil des Gemeindehaushaltes nicht unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit oder Sparsamkeit durchleuchten. Eine

[102] Vgl. Fleiner/Giacometti, S. 128.
[103] Vgl. Schindler, S. 247.
[104] FHG, Art. 53 und 61.
[105] Vgl. den Bericht der Expertengruppe für die allgemeine Überprüfung der Bundessubventionen, Bern 1966, S. 28 ff.
[106] Gemeindegesetz vom 20.5.73, Art. 44 ff.
[107] Vgl. Giacometti, Staatsrecht der Kantone, S. 75 und 87 ff; ferner Grisel, S. 140 f. Vgl. zur Gemeindeautonomie auch die neue höchstrichterliche Praxis in BGE *94* I 451 und 544 E 2, *95* I 37 sowie *96* I 152.
[108] Vgl. Imboden, S. 80 und 712 f.

bloss formelle Kontrolle wird dagegen von den Regierungsstatthaltern und den Inspektoren der Gemeindedirektion ausgeübt[109].

Anders dort, wo die Gemeindeorgane kantonales Recht ohne wesentliche eigene Entscheidungsfreiheit vollziehen. Die Finanzkontrolle muss die Verwendung der Mittel, die der Staat zur Erfüllung dieser Aufgaben zur Verfügung stellt, umfassend kontrollieren. Die Kompetenz dazu ergibt sich aus der staatlichen Oberaufsicht und aus dem allgemeinen Kontrollrecht im Subventionsbereich, die Verpflichtung aber aus dem Finanzhaushaltgesetz[110].

7.4.3.3. *Private*

Die Personenverbände und Anstalten, denen der Staat eine öffentliche Aufgabe überträgt, denen er finanzielle Zuwendungen erbringt oder an denen er finanziell beteiligt ist, unterliegen der Aufsicht der Finanzkontrolle[111], seien sie öffentlichrechtlicher oder privatrechtlicher Natur[112].

Wie bei den Gemeinden kann auch bei den natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts grundsätzlich nicht der gesamte Finanzhaushalt des Subventionsempfängers, sondern bloss die Geldleistung des Staates und ihre Verwendung Gegenstand der Überprüfung sein[113]. Das Fachorgan hat zu kontrollieren, ob die Empfänger die ihnen vom Staat ausbezahlten Subventionen zweckentsprechend, wirtschaftlich und sparsam verwenden. Nur ausnahmsweise muss sich die Finanzkontrolle mit dem gesamten Finanzhaushalt eines Subventionsempfängers befassen. Das ist dort erforderlich, wo der Staat Betriebsbeiträge auf der Grundlage der ausgewiesenen Rechnungsdefizite ausrichtet, also das Prinzip der Defizitdeckung anwendet. In diesen Fällen hängt nämlich die Grösse der staatlichen Leistung vom gesamten Finanzgebaren des Empfängers ab. Geht dieser mit seinen Mitteln unwirtschaftlich oder verschwenderisch um, wird der Finanzbedarf gegenüber dem Staat ungerechtfertigt hoch. Seine Dispositionen gehören somit zum Subventionstatbestand und unterliegen der Subventionskontrolle.

Die Ausdehnung des Bereichs der Finanzkontrolle auf die privaten Gesellschaften war im Gesetzgebungsverfahren umstritten. Man befürchtete eine übermässige Einmischung des Staates in private Angelegenheiten und eine Beschränkung der Selbständigkeit[114]. Die Bedenken konnten mit der Zusicherung zerstreut werden, dass sich die Finanzkontrolle auf die Überprüfung der Wirksamkeit der

[109] D vom 6.9.72 über die Finanzverwaltung der Gemeinden, Art.29 bzw. 30.
[110] FHG, Art.61.
[111] FHG, Art.53, Abs.1, Al.3.
[112] Vgl. Prot. vom 15.1.68 der GRK für das FHG, S.16f, und Vortrag der Finanzdirektion zum FHG (Januar 1968), S.12.
[113] Vgl. Probst, S.58; ferner Prot. vom 15.1.68 der GRK für das FHG, S.17. Andere Meinung: Schindler, S.249.
[114] Vgl. TBl.1968, S.319.

gesellschaftseigenen Kontrollorgane beschränken und nur direkt eingreifen werde, wenn die besonderen Kontrollorgane versagen[115].

7.5. *Durchführung*

7.5.1. *Staatsverwaltung*

7.5.1.1. *Grundsatz: Unmittelbare Kontrolle durch das Fachorgan*

Die unmittelbare Kontrolle des Finanzgebarens der Direktionen, Abteilungen und Anstalten durch die Kantonale Finanzkontrolle bildet die Regel. Die funktionale Vielfalt und räumliche Dezentralisation der Verwaltung setzen allerdings der Wirksamkeit eines zentralen Kontrollorganes natürliche Grenzen. Wird der Apparat zu gross, nehmen die bürokratischen Umtriebe unverhältnismässig zu und beeinträchtigen die Effektivität der Prüfungsarbeit. Die optimale Leistungsfähigkeit des Fachorgans setzt somit voraus, dass für bestimmte Bereiche periphere Kontrollorgane eingesetzt werden können.

7.5.1.2. *Ausnahme: Besondere Kontrollorgane*

Als besondere Kontrollorgane werden Dienststellen der Verwaltung bezeichnet, die aufgrund der Spezialgesetzgebung Kontrollaufgaben erfüllen, sei es unter formeller Ausscheidung eines ausschliesslich kontrollierenden Organs, sei es ohne besondere Arbeitsteilung im Zusammenhang mit ihrer Verwaltungstätigkeit. Besondere Kontrollorgane können nicht von der Finanzkontrolle im Rahmen der Delegation gebildet, sondern müssen vom Gesetzgeber geschaffen werden.

Wo derartige Organe bestehen, sind sie in ihrem Bereich für die Finanzkontrolle primär verantwortlich[116]. Die Verantwortung der Kantonalen Finanzkontrolle wird indessen dadurch nicht etwa aufgehoben[117]. Als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht über die gesamte Staatsverwaltung bleibt sie mitverantwortlich und muss letztlich gegenüber dem Regierungsrat und dem Grossen Rat für die Qualität aller Prüfungshandlungen einstehen. Sie sieht sich deshalb immer vor die Frage gestellt, ob und in welchem Mass sie durch die Tätigkeit der besonderen Kontrollorgane von eigenen Prüfungen entbunden wird. Sie hat dabei zu berücksichtigen, dass ihre Arbeit nicht nur der Anforderung der Wirksamkeit genügen, sondern auch vor dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit standhalten muss. Das Fachor-

[115] Vgl. Prot. vom 8.4.68 der GRK für das FHG, S. 7; TBl. 1968, S. 3.
[116] FHG, Art. 54, Abs. 1.
[117] Vgl. FHV, Art. 39, Abs. 1.

gan sollte deshalb dafür sorgen, dass die besonderen Kontrollorgane vor allem die formellen und arithmetischen Prüfungen richtig und vollständig durchführen, so dass es sich auf die Untersuchung besonderer Fragen materieller Art beschränken kann[118].

Die Finanzkontrolle hat immer auch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass vorgeschobene Prüfstellen in einem engen organisatorischen und personellen Kontakt mit den zu prüfenden Verwaltungszweigen stehen und demzufolge in ihrer Tätigkeit befangen sein können. Sie neigen oft dazu, die nach der Auffassung ihrer Vorgesetzten sachlich und verwaltungspolitisch zweckmässige Geschäftserledigung in den Vordergrund zu stellen und die Gesichtspunkte der Writschaftlichkeit und Sparsamkeit eher zu vernachlässigen. Das Fachorgan muss deshalb danach trachten, den besonderen Kontrollorganen den Rücken zu stärken. Wichtige Voraussetzung dafür ist das Recht der besonderen Kontrollorgane auf direkten Verkehr mit dem Fachorgan[119].

Die Tätigkeit besonderer Kontrollorgane ist nur sinnvoll, wenn ihre Aufgaben und Kompetenzen eindeutig von denen der Kantonalen Finanzkontrolle abgegrenzt werden, so dass weder Lücken noch Doppelspurigkeiten entstehen[120]. Die Pflicht zur Koordination und Abgrenzung obliegt dem Fachorgan[121]. Die besonderen Organe der Finanzaufsicht bringen ihre Beanstandungen bei der Finanzkontrolle an[122].

Obwohl das Finanzhaushaltgesetz die Existenz besonderer Kontrollorgane ausdrücklich anerkennt, verfügen in der bernischen Staatsverwaltung ausschliesslich die Staatsbanken und die Militärpflichtersatzverwaltung über solche Kontrollbeamte. Die Revisoren des letztgenannten Verwaltungszweigs überprüfen die Veranlagung und den Bezug des Militärpflichtersatzes und überwachen die Tätigkeit der Sektionschefs. Sie sind der Finanzkontrolle direkt verantwortlich, was für die Inspektorate der Banken nicht zutrifft.

Auf dem Gebiet des Bauwesens ist ein besonderes Kontrollorgan für die Nationalstrassen im Aufbau begriffen. Seine Aufgaben sind bundesrechtlich festgelegt und umfassen vor allem die Kreditüberwachung, die Kontrolle der Anweisungen und Belege sowie die Prüfung der Werkverträge und der Preise[123]. Das Kontrollorgan ist administrativ dem Autobahnamt unterstellt, jedoch in fachlicher Hinsicht noch nicht in die Finanzkontrolle integriert[124]. Dasselbe gilt für den Fachbe-

[118] Vgl. PROBST, S. 10; FHV, Art. 39, Abs. 2.
[119] Vgl. FHG, Art. 54, Abs. 2, und Art. 60, Abs. 1.
[120] Vgl. PROBST, S. 53.
[121] Vgl. FHG, Art. 54, Abs. 3; FHV, Art. 39, Abs. 3.
[122] FHG, Art. 57, Abs. 7.
[123] Eidg. V vom 9.11.65 betreffend die Aufsicht über Bau und Unterhalt der Nationalstrassen, SR 725.115; Weisungen vom 1.1.67 des EDI.
[124] RRB Nr. 293 vom 13.1.67.

amten des Amtes für Zivilschutz, der die baulichen Massnahmen für den Zivilschutz zu kontrollieren hat[125].

Auch die Kontrolltätigkeit im übrigen Tiefbau und im Hochbau bedarf noch der Integration in die Aufsicht des obersten Fachorgans. Gegenwärtig üben die Architekten des Hochbauamtes und die Ingenieure des Tiefbauamtes in völliger Unabhängigkeit von der Finanzkontrolle eine mitschreitende Kontrolle auf den Baustellen aus. Die fortlaufende Kontrolle der Leistungen, welche die Unternehmer erbringen und verrechnen, kann vernünftigerweise nur von den Organen der staatlichen Bauleitung an Ort und Stelle durchgeführt werden. Der Einsatz von Beamten der Finanzkontrolle müsste zu einer Verdoppelung des Kontrollapparates führen, sofern sich diese Kontrollbeamten nicht mit einer wenig wirksamen Nachprüfung begnügten. Das System der Baukontrolle durch die bauleitenden Organe setzt allerdings voraus, dass diese Beamten hinsichtlich ihrer Kontrollfunktion verselbständigt und der Kantonalen Finanzkontrolle fachlich unterstellt werden[126]. Das muss auch bei den Beamten der Fall sein, denen die nachträgliche Prüfung der Abrechnungen obliegt[127]. Die Baudirektion erachtet die vermehrte Einschaltung der Finanzkontrolle zwar nicht als notwendig. Es muss aber bedacht werden, dass die Baufachleute vor allem auf dem Gebiet des staatseigenen Hoch- und Tiefbaus voreingenommen sein können und deshalb der Mitwirkung der neutralen Finanzkontrolle bedürfen. Für diese Zusammenarbeit mit besonderen Kontrollorganen muss der Finanzkontrolle wohl ein Baufachmann zugeteilt werden[128].

Die Inspektoren der Steuerverwaltung können nicht als eigentliche Organe der Finanzkontrolle betrachtet werden, da sie ihre Tätigkeit, die vor allem auf die Vereinheitlichung der Steuerveranlagung ausgerichtet ist, vollständig unabhängig vom Fachorgan ausüben. Die Kantonale Finanzkontrolle ist wohl in der Lage, den Steuerbezug der Amtsschaffnereien unmittelbar selber zu prüfen. Für die Überwachung der Steuerveranlagung ist sie dagegen auf die Mitwirkung besonderer Kontrollorgane angewiesen. Es gilt allerdings zu bedenken, dass ein solcher Kontrollapparat sehr kostspielig wäre. Es dürfte deshalb zweckmässig sein, den gegenwärtigen Inspektoren auch Aufgaben der Finanzkontrolle zu übertragen und sie in dieser Beziehung fachlich der Kantonalen Finanzkontrolle zu unterstellen.

Ebenfalls kein Organ der Finanzkontrolle ist das Inspektorat der Justizdirektion, das den Geschäftsgang der Ämter der Bezirksverwaltung überwacht[129].

[125] Vgl. BG vom 4.10.63 über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz (SR 520.2), Art. 19f, und eidg. V vom 15.5.64 über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz (SR 520.21), Art. 14.

[126] Im Sinne von FHG, Art. 54 und 57, Abs. 7.

[127] D vom 14.9.67/17.11.70 über die Organisation der Baudirektion, Art. 7 und 9.

[128] Vgl. Letsch, Finanzkontrolle, S. 72.

[129] Vgl. D. vom 6.10.10 betreffend das Inspektorat der Justizdirektion.

7.5.2. *Subventionskontrolle*

7.5.2.1. *Grundsatz: Bloss mittelbare Kontrolle durch das Fachorgan*

Im Gegensatz zur Überprüfung der Staatsverwaltung übt die Finanzkontrolle über die Subventionsempfänger keine unmittelbare, sondern bloss eine mittelbare Kontrolle aus. Wie die vom Staat ausgerichteten Beiträge verwendet werden, prüfen in erster Linie die zuständigen Subventionsbehörden.

Die Zusammenarbeit der Finanzkontrolle mit den Subventionsbehörden ist für das gute Funktionieren der Subventionskontrolle unerlässlich. Das Fachorgan wäre überfordert, wenn es die Prüfung bei jedem einzelnen Subventionsempfänger selber durchführen müsste. Die Empfänger eines Staatsbeitrages bringen ausserdem den Kontrollen durch die Subventionsbehörden mehr Verständnis entgegen als denen der Kantonalen Finanzkontrolle, deren Tätigkeit eher als Einbruch in die eigene Rechtssphäre empfunden wird.

Die Kontrolltätigkeit der Subventionsbehörden kann allerdings nur unter der Voraussetzung als Finanzkontrolle qualifiziert werden, dass sie unter der Aufsicht und nach den Weisungen des Fachorgans ausgeübt wird[130]. Diese Voraussetzung ist noch nicht durchwegs erfüllt. Die Kantonale Finanzkontrolle muss deshalb darauf hinwirken, auf allen Gebieten der Subventionskontrolle diesen mittelbaren Einfluss zu gewinnen.

7.5.2.2. *Mittel*

Für die Ausübung der Subventionskontrolle stehen hauptsächlich drei Mittel zur Verfügung, die sich in der Intensität der Einwirkung in die Rechtssphäre des Subventionsempfängers und damit auch in ihrer Wirksamkeit unterscheiden:

a) Inspektion

Bei der Inspektion als der einschneidendsten Massnahme handelt es sich um die direkte, von Staatsbeamten an Ort und Stelle ausgeübte Kontrolle der Verwendung der Staatsbeiträge. Sie dient der unmittelbaren Feststellung, ob der Subventionszweck unter Einhaltung der Subventionsbedingungen auf möglichst wirtschaftliche und sparsame Weise erfüllt wird. Sie ist ein Mittel der mitschreitenden Kontrolle und greift dort Platz, wo der Staat die Errichtung eines Bauwerkes subventioniert: bei der Erstellung von Schulhäusern, Spitälern, Fürsorgeeinrichtungen, Zivilschutzanlagen, Werken des Gewässerschutzes, der Abfallbeseitigung und der Wasserversorgung, landwirtschaftlichen Bauten, Meliorationen und Gemeindestrassen. Die Inspektion ist also ein wichtiges Instrument der Baukontrol-

[130] Vgl. vorstehend S. 92 f.

le. Deshalb wirken bei der Durchführung der Inspektionen die Fachleute des Bauinspektorates mit. Ihre Mitarbeit ist allerdings auf die Schulhaus- und Spitalbauten beschränkt[131]. In den übrigen Bereichen obliegt die Kontrolle allein den Fachbeamten der betreffenden Verwaltungsabteilung, deren Tätigkeit zur Zeit noch nicht in die Aufsicht der Kantonalen Finanzkontrolle integriert ist[132].

b) Belegprüfung

Die rechnerische Kontrolle anhand der Belege oder Voranschläge ist eine indirekte Kontrolle. Sie vergewissert sich nicht an Ort und Stelle über die Zweckverwirklichung, sondern begnügt sich damit, aus den vorliegenden Akten zu ermitteln, ob die Subvention zweckentsprechend und unter Erfüllung der Bedingungen verwendet wird.

Die Belegprüfung kann ein Element der vorherigen oder der nachträglichen Kontrolle sein. Erfolgt die Auszahlung der Subvention im Sinne einer Rückerstattung erst nach Erfüllung des Zweckes, kann sie von einem positiven Prüfungsergebnis abhängig gemacht werden. Das ist auch bei der ratenweisen Zahlung der Fall, wo die Schlusszahlung bis zum Abschluss der Prüfungen ausgesetzt werden kann. Wird die Subvention dagegen zum voraus gewährt, kann bloss anhand der Kostenvoranschläge geprüft werden, ob sie voraussichtlich ihren Zweck erfüllen wird.

Die Belegprüfung wird zur Kontrolle der Betriebsbeiträge an Schulen, Spitäler, Fürsorgeanstalten und kulturelle Institutionen angewendet. Die Fachbeamten der zuständigen Verwaltungsabteilungen, die vielfach als Inspektoren bezeichnet sind, führen diese Prüfungen durch. Auch hier besteht zur Zeit der Mangel, dass die Tätigkeit dieser Organe noch nicht in die Aufsicht der Kantonalen Finanzkontrolle integriert ist. Einzelne Inspektorate sollten ausserdem personell erweitert und mit qualifizierten Fachleuten besetzt werden.

Die Durchführung von Inspektionen schliesst die nachträgliche Belegprüfung nicht aus.

c) Vertretung in Verwaltungsräten und Aufsichtskommissionen

Am wenigsten einschneidend wird die Kontrolle empfunden, die Staatsvertreter in der Eigenschaft als Organe juristischer Personen oder als Mitglieder von Aufsichtskommissionen staatlicher Anstalten ausüben.

Die Staatsvertreter sind verpflichtet, an den Sitzungen teilzunehmen und die Interessen des Staates zu wahren. Sie müssen darüber wachen, dass die rechtlichen Vorschriften befolgt werden, der Betrieb wirtschaftlich und sparsam geführt

[131] Vgl. D vom 14.9.67/17.11.70 über die Organisation der Baudirektion, Art. 18a, Al. 5.
[132] Vgl. z.B. RRB Nr. 3172 vom 15.7.67 betreffend den Baukontrolleur der Direktion für Verkehr, Energie- und Wasserwirtschaft.

wird, die staatlichen Beiträge zweckentsprechend verwendet werden und die Besoldungen, Taggelder und Entschädigungen die für das Staatspersonal geltenden Ansätze nicht überschreiten. Vor Beschlüssen von erheblicher Tragweite in finanzieller, personeller, baulicher oder organisatorischer Hinsicht haben sie sogar die Instruktionen der Regierung oder des Direktionsvorstehers einzuholen. Weitere Pflichten ergeben sich aus dem Pflichtenheft, das die zuständigen Direktionen zusammen mit der Finanzkontrolle aufzustellen haben[133].

Die Staatsvertreter sind verpflichtet, festgestellte Mängel der Finanzkontrolle zu melden. Diese Meldung hätte nach dem Wortlaut der Verordnung auf dem Dienstweg zu erfolgen, wenn dem Staatsvertreter eine Aufsichtsbehörde vorgesetzt ist[134]. Dass der Dienstweg eingehalten werden sollte, steht allerdings im Widerspruch zum Grundsatz des direkten Verkehrs zwischen dem besonderen Kontrollorgan und der Kantonalen Finanzkontrolle[135]. Die Verordnung hält somit vor dem Gesetz nicht stand, und die Finanzkontrolle kann den direkten Meldeweg durchsetzen. Mit Hilfe der Finanzdirektion versuchte sie das auch[136]. Der Kontakt zwischen Fachorgan und Staatsvertretern ist aber tatsächlich noch sehr lose.

Gegenüber den Staatsvertretern in Kommissionen und Verwaltungsräten hat die Finanzkontrolle stets in Rechnung zu stellen, dass sie sich gerne mit dem Management der betreffenden Organisation identifizieren und als Kontrollorgane in erheblichem Masse befangen sein können.

7.6. *Verfahren*

7.6.1. *Allgemeines*

In verfahrensmässiger Hinsicht ist zwischen dem Kontrollverfahren und dem Differenzenbereinigungsverfahren zu unterscheiden. Beide tragen in ihrer Ausgestaltung dem Umstand Rechnung, dass die Kantonale Finanzkontrolle eine rein kognitive Tätigkeit ausübt und zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten nicht befugt ist, verbindliche Entscheide zu fällen. Die beiden Verfahren werden in den zwei nachfolgenden Abschnitten dargestellt.

Eine wichtige verfahrensmässige Garantie für die Wirksamkeit der Kontrolle besteht im Recht auf uneingeschränkte Amtshilfe. Deshalb ist der dritte Abschnitt diesem Thema gewidmet.

[133] Vgl. FHV, Art. 45.
[134] FHV, Art. 45, Abs. 3, 2. Satz.
[135] FHG, Art. 54, Abs. 2.
[136] Vgl. KS vom 6. 8. 70 der Finanzdirektion.

7.6.2. *Kontrollverfahren*

Das Kontrollverfahren ist so ausgestaltet, dass die Finanzkontrolle in der Lage ist, ihren Auftrag ohne Übergriffe in den Zuständigkeitsbereich der Verwaltung zu erfüllen. Das Gesetz stellt bloss Minimalvorschriften auf, überlässt es jedoch dem Kontrollorgan, das Verfahren im Einzelnen festzulegen.

Als wichtige rechtliche Sicherheit gegen Kompetenzüberschreitungen erweist sich die Vorschrift, wonach das Kontrollverfahren mit dem schriftlichen Festhalten des Prüfungsbefundes seinen Abschluss findet[137]. Damit ist ausgeschlossen, dass das Fachorgan über die Feststellung des Sachverhaltes hinaus verbindliche Entscheide über die Rechtsfolgen fällt. Die Finanzkontrolle darf indessen ihren Bericht mit einem Antrag an die zuständige Verwaltungsbehörde versehen[138].

Der Kontrollbefund darf vorerst lediglich der geprüften Stelle, nicht auch gleich ihrer vorgesetzten Behörde bekanntgegeben werden[139]. Dieses Vorgehen empfiehlt sich schon aus psychologischen Gründen. So kann verhütet werden, dass Missverständnisse oder geringfügige Mängel, die sich sofort beheben lassen, die Beziehungen zwischen vorgesetzten und unterstellten Beamten stören. Wird die Amtsführung eines Beamten kritisiert, sollte dieser als erster zur Kritik Stellung nehmen können.

Entdeckt die Finanzkontrolle eine möglicherweise strafbare Handlung, darf sie sich nicht unmittelbar an die Strafverfolgungsbehörden wenden. Sie hat vielmehr der Finanzdirektion Meldung zu erstatten. Diese entscheidet, welche Massnahmen angeordnet werden müssen[140]. Die Meldung an die Finanzdirektion setzt weder die Zustimmung der zuständigen Direktion, noch ihre Orientierung voraus. Der Gesetzgeber verzichtete im Interesse der Unabhängigkeit der Kontrolle auf das Mitspracherecht der betroffenen Direktion. Er setzte allerdings voraus, dass die Finanzkontrolle die Verdachtsgründe jeweils mit grösster Sorgfalt abwägt, um zu vermeiden, dass infolge eines Argwohns, der sich später als falscher Verdacht erweist, eine Vertrauenskrise zwischen verschiedenen Direktionen oder zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern heraufbeschworen wird[141].

Die Finanzkontrolle darf ihre Kritik nicht unmittelbar der Öffentlichkeit zugänglich machen. Im Gesetzgebungsverfahren wurde ein Recht des Kontrollorgans auf direkten Verkehr mit der Presse ausdrücklich verneint, weil es den Grundsatz der Einheit der Verwaltung erheblich verletzen würde[142]. Beanstandungen des Fachorgans können ausschliesslich im Rahmen seiner Berichterstat-

[137] FHG, Art. 57, Abs. 1.
[138] FHG, Art. 57, Abs. 2, Satz 2.
[139] FHG, Art. 57, Abs. 2.
[140] FHG, Art. 57, Abs. 3.
[141] Vgl. TBl. 1968, S. 118, 309 f und insbesondere 319.
[142] Vgl. Prot. vom 11.6.68 der GRK für das Organisationsdekret der Finanzdirektion, S. 4; andere Meinung: Peucker, S. 159 f.

tung an den Grossen Rat veröffentlicht werden. Aber auch hier muss die Finanzkontrolle im Interesse der Verwaltungseinheit grösste Zurückhaltung üben und eine den Regierungsrat desavouierende Kritik unterlassen. Sie verfügt ja im Recht auf direkten Verkehr mit der Staatswirtschaftskommission über einen ausreichenden Rückhalt und bedarf deshalb des Druckes der öffentlichen Meinung nicht.

Im übrigen ist das Kontrollverfahren nicht normiert. Die Finanzkontrolle ist zwar nicht befugt, ihre Kontrollkompetenz, die abschliessend im Gesetz umschrieben ist, selber zu bestimmen. Sie ist indessen berechtigt und auch verpflichtet, Richtlinien für die Durchführung der Kontrolle zu erlassen[143]. Im Rahmen des Gesetzes bestimmt sie insbesondere die Kontrolltechnik, die Prüfungsmethoden und den Prüfungsstil selber. Sie muss dabei darauf achten, dass sie ihre Kräfte nicht verzettelt. Deshalb gilt es, Schwerpunkte zu bilden und sich in einzelnen Bereichen auf Stichproben zu beschränken. Die formellen Prüfungen sollten allerdings lückenlos erfolgen. Dagegen sind Stichproben auf dem Gebiet der materiellen Prüfung am Platz. Auch dort, wo bereits besondere Kontrollorgane eine lückenlose Prüfung vornehmen, kann sich die Finanzkontrolle auf Stichproben beschränken. Die Erfahrung zeigt, dass Mängel materieller Art hauptsächlich auf die unrichtige oder uneinheitliche Rechtsanwendung infolge Unwissenheit, verschiedener Auffassung oder anderer Interessenlage, auf die fehlerhafte Beurteilung der für die Erfüllung einer Aufgabe erforderlichen Mittel sowie auf die ungenügende Kenntnis der Marktpreise und der kaufmännischen Einkaufspraxis zurückzuführen sind. Angesichts der erheblichen Fehlerwahrscheinlichkeit wird die Finanzkontrolle deshalb auf diesen Gebieten häufige Stichproben vornehmen müssen[144].

Die Finanzkontrolle muss stets auch die Grenzen ihrer Möglichkeiten erkennen. Kontrolle ist nie Selbstzweck. Sie kann und soll nicht allgegenwärtig sein, sondern auch schon durch ihr blosses Bestehen heilsam wirken[145]. Die Kontrolltätigkeit ist auf kluges Abwägen angewiesen. Sie entfaltet sich fruchtbar nur im Mittelfeld, wo sie sowohl die aufgeregte Betriebsamkeit als auch das vertrauensselige Treibenlassen meidet[146]. In eigener Verantwortung muss deshalb der Vorsteher der Finanzkontrolle entscheiden, welche Fragen er mit dem ihm zur Verfügung stehenden Personal aufgreifen und in welchem Mass er Informationen beschaffen kann. Er muss sich bewusst sein, dass der Aufwand der Kontrolle in einem vernünftigen und wirtschaftlichen Verhältnis zum Ergebnis stehen muss. Er hat sich deshalb damit abzufinden, dass das Fachorgan nie über einen bürokratischen Apparat verfügen wird, der gestattet, den gesamten Prüfungsstoff lückenlos zu bewältigen.

[143] FHV, Art. 38; vgl. Arthur Fuchs, S. 47 ff.
[144] Vgl. Probst, S. 34 ff.
[145] Vgl. Gygi, Verwaltungskontrolle, S. 297 f.
[146] Vgl. Votum Eichenberger in ZSR 1966, S. 593/594.

7.6.3. *Differenzenbereinigungsverfahren*

Wird einer Beanstandung der Finanzkontrolle überhaupt nicht Folge gegeben oder bestehen über die Art ihrer Erledigung Meinungsverschiedenheiten, muss das Fachorgan die Möglichkeit haben, eine kompetente Behörde zum Entscheid anzurufen[147]. Zu diesem Zweck ist die Durchführung eines Differenzenbereinigungsverfahrens vorgesehen[148]. Seine wesentliche Wirkung besteht darin, mangelhafte Verfügungen und Fehlleistungen der Verwaltung vorläufig aufzuschieben, bis die vorgesetzten Behörden, in letzter Instanz der Regierungsrat, einen verbindlichen Entscheid fällen. Solange eine Beanstandung oder ein Antrag der Finanzkontrolle nicht endgültig erledigt ist, dürfen weder Verpflichtungen eingegangen noch Zahlungen geleistet werden, die Gegenstand des Verfahrens bilden[149]. Der gesetzliche Suspensiveffekt der Beanstandung ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass der bloss feststellenden Tätigkeit der Finanzkontrolle Beachtung geschenkt wird, indem auf ihre Kritik sofort eingetreten werden muss.

Da das Differenzenbereinigungsverfahren kein förmliches Rekursverfahren im Sinne der Verwaltungsjustiz, sondern bloss ein verwaltungsinternes Verfahren zur Beseitigung von Meinungsverschiedenheiten zwischen der Finanzkontrolle und einer Verwaltungsstelle ist, setzt es keine förmliche Beschwerde voraus. Es wird formlos dadurch eingeleitet, dass die Finanzkontrolle den Fall mit ihrem Antrag der Behörde unterbreitet, die der Amtsstelle, die eine Beanstandung nicht erledigt, vorgesetzt ist. Lässt sich der Fall auch hier nicht abschliessen, kann ihn die Finanzkontrolle unter Einhaltung des Instanzenzuges an den Regierungsrat weiterziehen. Dieser entscheidet entgültig[150]. Die letztinstanzliche Entscheidungskompetenz der für die gesamte Regierungsverwaltung dem Parlament politisch verantwortlichen Exekutive ist Ausfluss des Grundsatzes der Einheit der Verwaltung. Ein Weiterzug des Entscheides des Regierungsrates an den Grossen Rat fällt deshalb nicht in Betracht, weil die Oberaufsichtsbehörde nicht befugt ist, Verwaltungsakte abzuändern oder aufzuheben. Die für die Ausübung der Oberaufsicht erforderliche Information des Parlamentes ist jedoch durch den ständigen direkten Kontakt zwischen der Finanzkontrolle und der Staatswirtschaftskommission gewährleistet, so dass Bedenken, der Regierungsrat entscheide in eigener Sache und beschränke dadurch das Kontrollrecht des Parlamentes, unbegründet sind.

Für das Differenzenbereinigungsverfahren innerhalb der Gerichtsverwaltung enthält das Gesetz keine Regel. Die Bestimmung, wonach unerledigte Beanstandungen auf dem Dienstweg den vorgesetzten Behörden, in letzter Instanz dem Re-

[147] Vgl. PROBST, S. 28.
[148] FHG, Art. 57, Abs. 4 und 6.
[149] FHG, Art. 57, Abs. 6.
[150] FHG, Art. 57, Abs. 4.

gierungsrat, unterbreitet werden[151], kann auf die Gerichte nicht zutreffen, weil sie ausserhalb der Verwaltungshierarchie stehen und nicht dem Regierungsrat unterstellt sind. Es besteht also eine echte Gesetzeslücke, die nach dem hypothetischen Willen des Gesetzgebers auszufüllen ist[152]. Dabei muss davon ausgegangen werden, dass nach dem Grundsatz der Gewaltentrennung die Gerichte bezüglich der Rechtsprechung dem Einfluss jeder anderen Staatsgewalt, auch der Legislative, entzogen sind. Ihre Urteile können ausschliesslich von übergeordneten richterlichen Instanzen überprüft werden. Der Grosse Rat kann im Rahmen seiner Oberaufsicht[153] nur prüfen, ob die Gerichte ihren verfassungsmässigen Auftrag beförderlich erfüllen. Die mit Weisungsbefugnis und Disziplinargewalt gekoppelte Dienstaufsicht über die Beamten der Justizverwaltung steht aber dem Obergericht beziehungsweise dem Verwaltungsgericht und der Rekurskommission zu[154]. Das Obergericht übt seine Aufsicht über die Richterämter und Gerichtsschreibereien vor allem mittels des Inspektors aus, der ihm beigegeben, aber der Justizdirektion administrativ unterstellt ist[155]. Aus dieser Aufsichtsstruktur geht hervor, dass vernünftigerweise nur das Obergericht, das Verwaltungsgericht und die Rekurskommission Adressaten von Beanstandungen der Finanzkontrolle sein können. Betrifft die Beanstandung die Gerichtsverwaltung einer Bezirksbehörde, ist sie zunächst dem Inspektorat der Justizdirektion zu unterbreiten. Kann sie hier nicht erledigt werden, ist sie nicht etwa an die Justizdirektion, sondern unmittelbar an das Obergericht weiterzuleiten[156]. In Analogie zur letztinstanzlichen Zuständigkeit des Regierungsrates[157] verfügen das Obergericht, das Verwaltungsgericht und die Rekurskommission endgültig über die Erledigung der Beanstandungen der Finanzkontrolle. Die Weiterziehung an den Grossen Rat ist ausgeschlossen[158].

7.6.4. *Amtshilfe*

7.6.4.1. *Grundsatz*

Die Kontrolle setzt eine Untersuchungsgewalt voraus[159]. Das Fachorgan kann seine Aufgabe nur unter der Voraussetzung wirkungsvoll erfüllen, dass alle, die der

[151] FHG, Art. 57, Abs. 4.
[152] ZGB, Art. 1, Abs. 2; BGE *90* I 141; vgl. Imboden, Nr. 241, S. 122.
[153] GOG, Art. 8 (in Verbindung mit Art. 52).
[154] GOG, Art. 7, Abs. 1; DBPG, Art. 24, Ziff. 3 und 4.
[155] GOG, Art. 7, Abs. 3; D vom 6. 10. 10 betreffend das Inspektorat der Justizdirektion, §1, Ziff. 4.
[156] GOG, Art. 7, Abs. 3.
[157] FHG, Art. 57, Abs. 4 a. E., vgl. vorstehend S. 100.
[158] *Andere Meinung:* Vernehmlassung des Bundesgerichtes vom 16. 3. 66 betr. die Aufsicht über das Bundesgericht.
[159] Vgl. Heinig, Haushaltskontrolle, S. 691 ff.

Kontrolle unterworfen sind, zur Auskunfterteilung gezwungen werden können. Während die Regierung dank ihrer exekutiven Stellung an der Spitze der Hierarchie auf die unterstellten Beamten unmittelbaren Zwang ausüben kann, ist das Kontrollorgan vom Gesetzgeber ausdrücklich mit besonderen Untersuchungsbefugnissen auszustatten. Im Interesse der Wirksamkeit der Kontrolle müssten dem Fachorgan möglichst umfassende Untersuchungsbefugnisse eingeräumt werden. Der Gesetzgeber übte jedoch bei der Zuteilung von Zwangsmitteln Zurückhaltung und behielt mit Rücksicht auf den dienenden Charakter der Finanzkontrolle die Sanktionen dem Regierungsrat vor. Das Kontrollorgan ist keine richterliche Behörde, deren Unabhängigkeit und Unparteilichkeit durch die verfassungsmässige Ordnung gewährleistet ist. Ihm sollten also auch keine richterlichen Befugnisse wie die Zeugeneinvernahme unter Strafandrohung eingeräumt werden. Das Kontrollverfahren ist ja kein Disziplinarverfahren und dient auch nicht dazu, die zivil- oder strafrechtliche Verantwortlichkeit eines Beamten geltend zu machen[160].

7.6.4.2. *Inhalt*

Wer der Aufsicht der Finanzkontrolle unterstellt ist, muss dem Fachorgan jede Unterstützung bei der Erfüllung seiner Aufgaben gewähren[161]. Dazu gehören namentlich die lückenlose Dokumentation, die Auskunfterteilung im Einzelfall sowie die Öffnung und Herausgabe der Akten[162].

Gegenstand der Dokumentationspflicht sind die generell-abstrakten Erlasse. Die Finanzkontrolle benötigt sie als Vergleichsmasstab zur Beurteilung der Rechtmässigkeit von Einzelverfügungen. Die Staatskanzlei ist deshalb verpflichtet, dem Fachorgan fortlaufend und unaufgefordert die neu erlassenen Gesetze, Dekrete und Verordnungen zuzustellen. Eine entsprechende Verpflichtung ist den Direktionen und dem Obergericht auferlegt; sie müssen dem Kontrollorgan Kreisschreiben, Weisungen und Reglemente, die sie selber erlassen, zur Kenntnis bringen. Die Dokumentationspflicht ist bloss insofern beschränkt, als nur die Erlasse einzureichen sind, die den Finanzhaushalt betreffen.

Nicht unter das Dokumentationsgebot fallen dagegen die konkreten Einzelbeschlüsse und individuellen Verfügungen. Da sie sich auf den Einzelfall beziehen, werden sie von der Finanzkontrolle nicht als Vergleichsmasstab benötigt. Die Entwürfe zu solchen Beschlüssen sind vielmehr Gegenstand der Vorprüfung, die Beschlüsse selber Prüfungsobjekte im Rahmen der Anweisungskontrolle. Sie werden deshalb der Finanzdirektion oder der Finanzkontrolle nach den Bestim-

[160] Vgl. Helg, S. 117f und 120.
[161] FHG, Art. 56.
[162] FHG, Art. 55 und 56.

mungen über das Mitberichtsverfahren und den Anweisungsverkehr eingereicht[163].

Die über die unaufgeforderte Dokumentation hinausreichende Pflicht, im Einzelfall Auskunft zu erteilen und die Akten zugänglich zu machen, besteht nur insoweit, als es die Finanzkontrolle ausdrücklich verlangt[164]. Die Auskunftspflicht setzt allerdings nicht voraus, dass die Finanzkontrolle im Einzelfall ein konkretes Bedürfnis nachweisen muss. Es genügt, wenn die Amtshilfe nach allgemeiner Erfahrung geeignet ist, die Ausübung der Kontrolle zu erleichtern. Das Fachorgan darf die Amtshilfe indessen nicht zu anderen als zu Kontrollzwecken in Anspruch nehmen[165]. Bei Meinungsverschiedenheiten über die Tragweite der Amtshilfe hat sinngemäss wie bei unerledigten Beanstandungen die Behörde, die der auskunftspflichtigen Stelle vorgesetzt ist, in letzter Instanz der Regierungsrat, zu entscheiden[166].

Die Auskünfte und Akten gelangen direkt und unter Ausschaltung des Dienstweges an die Finanzkontrolle[167].

7.6.4.3. *Geheimhaltung*

Die Pflicht zur Amtshilfeleistung geht der dienstrechtlichen Verpflichtung der Beamten zu Wahrung des Amtsgeheimnisses vor[168]. Dem Anspruch der Finanzkontrolle auf Auskunft und Unterstützung steht ihre dienstrechtliche Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit gegenüber, so dass die Geheimnisse der Verwaltung nach aussen hin gewahrt bleiben. Wo die Anforderungen an die Geheimhaltung besonders hoch sind, dürfte es allerdings zweckmässig sein, wenn der Vorsteher der Finanzkontrolle die erforderlichen Untersuchungen selber durchführt.

Die Verpflichtung der Finanzkontrolle zur Amtsverschwiegenheit ist keine absolute; auch der Vorsteher der Finanzkontrolle ist unter bestimmten Voraussetzungen zur Aussage verpflichtet.

So besitzt die Staatswirtschaftskommission einen gesetzlichen Anspruch darauf, im Interesse und im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht von der Finanzkontrolle die erforderlichen Auskünfte und Unterlagen zu verlangen[169]. Die Finanzkontrolle kann als Hilfsorgan des Parlamentes die Auskunftserteilung nicht mit dem Hinweis auf die Geheimhaltungspflicht verweigern. Da die Staatswirtschaftskommission unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagt, bleibt das Amts-

[163] Vgl. FHG, Art. 35, Abs. 2; FHV, Art. 25; Richtlinien des Regierungsrates vom 6.6.71 für das Mitberichtsverfahren.
[164] Vgl. FHG, Art. 55, Abs. 3.
[165] Vgl. BBl. *1966* II 723.
[166] FHG, Art. 57, Abs. 4; vgl. ferner BBl. *1966* II 724.
[167] FHG, Art. 60, Abs. 1
[168] FHG, Art. 56; ferner DBPG, Art. 13.
[169] FHG, Art. 59 und GO, Art. 45.

geheimnis in ihrem Schosse noch gewahrt. Sie hat in Abwägung der sich widersprechenden Interessen am Geheimnisschutz einerseits und an der Ordnungsmässigkeit der Verwaltung andererseits zu entscheiden, in welchem Mass sie die ihr anvertrauten Geheimnisse dem Grossen Rat und damit der Öffentlichkeit zugänglich machen muss.

Vor Gericht dürfen der Vorsteher oder die Beamten der Finanzkontrolle nur aussagen, wenn sie dazu ermächtigt sind[170]. Im Zusammenhang mit der Erteilung dieser Ermächtigung muss der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die Geheimnisse der Finanzkontrolle gleichzeitig auch die Geheimnisse anderer Dienststellen sind. Die Ermächtigung darf deshalb nicht allein von der Finanzdirektion, die dem Fachorgan vorgesetzt ist, erteilt werden. Vielmehr ist auch das Einverständnis derjenigen Direktion erforderlich, in deren Geschäftskreis die unter dem Geheimnisschutz stehenden Tatsachen fallen. Unter diesen Umständen muss der Regierungsrat als zuständige Behörde für die Ermächtigung angesehen werden.

8. Schlusswort

Die Kantonale Finanzkontrolle erfüllt im Rahmen der Verwaltungskontrolle wichtige staats- und finanzpolitische, volks- und betriebswirtschaftliche Funktionen. Die geltenden gesetzlichen Bestimmungen des Kantons Bern ermöglichen es dem Kontrollorgan, in völliger fachlicher Selbständigkeit und Unabhängigkeit, aber mit dem Rückhalt im Parlament, frühzeitig eine umfassende materielle, ökonomisch-kritische Prüfungstätigkeit zu entfalten. Es darf indessen nicht übersehen werden, dass die der Finanzkontrolle gesteckten Ziele in der Praxis trotzdem nicht immer verwirklicht werden können. Der Leistungsfähigkeit des Kontrollorgans sind natürliche Grenzen gesetzt, denen es auch vom gesetzgeberischen Standpunkt aus Rechnung zu tragen gilt. Die umfassenden Aufgaben der Finanzkontrolle lassen sich nicht von einer zentralen Stelle, einer Institution, allein bewältigen. Jeder Staatsbeamte ist primär selber für das richtige Handeln verantwortlich. Die Wirksamkeit der Kontrolle kann nur gesteigert werden, indem eine sinnvolle Arbeitsteilung verwirklicht wird. Das Fachorgan sollte sich «auf wichtige Funktionen, die sich am besten oder überhaupt nur von unabhängiger und höherer Warte aus beurteilen lassen»[1] beschränken. Es wäre sinnlos, den Kontrollapparat zu einer Schattenverwaltung auszubauen und hinter jeden Beamten einen Kontrolleur zu stellen. Deshalb ist gut zu überlegen, wieviel man sich den Ausbau der Kontrolle kosten lassen will und in welchem Verhältnis der Mehraufwand zum Erfolg stehen wird. Dabei ist immer auch vor Augen zu halten, dass das

[170] DBPD, § 22.
[1] Vgl. Letsch, Finanzkontrolle, S. 71.

menschliche Unvermögen eine vollkommene Kontrolle von vornherein illusorisch macht. Die Kontrollbehörde besteht aus Menschen, die, ebenso wie die Beamten, deren Pflichterfüllung kontrolliert wird, Fehler machen. Der Kontrolleur, auch wenn er ein Fachmann auf seinem Gebiet ist, wird in vielen Fragen auch überfordert sein, wenn er ein verbindliches Urteil abzugeben hat.